اقتصاديات

المالية العامة

دكتور
محمود سمير طوبار
أستاذ الاقتصاد
كلية التجارة . جامعة الزقازيق

٢٠٠٦

وما توفيقي إلا بالله

تمهيـــــد

قدم هذا الكتاب لطلبة كلية التجارة بجامعة الزقازيق في أكتوبر ١٩٨٨ ، وبعد خمسة عشر عام حدثت تطورات في السياسة المالية وتطبيقاتها في مصر استوجبت تحديث بعض البيانات وحصر الجديد في توجهات السياسة الاقتصادية ، لذلك تقدم هذه الطبعة ما استجد من متغيرات وما قدم [illegible] من نغيرات وتطوير في السياسة المالية نعرضه ليواكب الواقع والحقيقة ويضع أمام الطالب التطورات الحديثة في الموضوع..

ديسمبر ٢٠٠٣ — د. سمير طوبار

مقدمـــــة

تختلف القرارات المالية للحكومة عن قرارات الأفراد اختلافاً جوهرياً، إذ تعتمد قرارات ملايين الأفراد (الاستهلاكية والاستثمارية) على تحقيق الغايات الفردية لهم. ولا يعنى هؤلاء الأفراد، بالضرورة، بتحقيق الأهداف القومية فى المحافظة على التوظف الكامل أو ضمان تحقيق معدلات النمو الاقتصادى المرغوبة، ولكن الحكومة وهى الحارس على مصالح جمهور المواطنين داخل المجتمع، لابد وأن تراعى فى قراراتها فى الإنفاق العام أو فى جباية الضرائب التأثير على صافى الناتج القومى التوازنى من واقع الرفاهية العامة للمجتمع. والحقيقة أن أهم ما يعنى السياسة المالية هو العمل على تضييق الفجوة التضخمية أو الانكماشية عن طريق الإنفاق الحكومى والإيراد الضريبى.

وإن كانت ميزانية الدولة هى أداة لتنفيذ السياسة المالية الرئيسية، إلا أن علم المالية العامة لا يقتصر على دراسة طرق إعداد الموازنة العامة للدولة، بل يتعدى ذلك إلى وصف وتحليل الخدمات الحكومية والإعانات وغيرها من التحويلات ومدفوعات الرفاهية. وكيفية مواجهة هذه النفقات عن طريق الضرائب أو الاقتراض أو المساعدات الخارجية أو إصدار النقود (الاقتراض الجديد).

ولقد مرت دراسة المالية بالعديد من التطورات على مدار الزمن بدأت فى القرن التاسع عشر ولفترة طويلة فى القرن العشرين بالتركيز على جوانب معينة من مراحل إعداد الميزانية العامة للدولة دون أن تعطى بعض الجوانب الأخرى من العناصر الهامة فى السياسة المالية نفس الوزن من

الاهتمام.. ومن ذلك، نذكر بصفة خاصة ؛ تركيز علم المالية العامة على مبدأ «القدرة على الدفع *Ability -to-Pay* فى عدالة توزيع الأعباء الضريبية. ولقد أدى هذا التركيز على مبدأ العدالة الضرائبية إلى تجاهل جانب آخر على نفس الدرجة من الأهمية فى إطار إعداد الموازنة» أى جانب الإنفاق الحكومى. ولاشك أن الإنفاق الحكومى فى شكل إنفاق القطاع العام أو نفقات التحويلات تؤثر فى عدالة التوزيع. كذلك فإن كلا من موارد الدولة (الضرائب) وإنفاقها يترك آثاراً بالغة على أهداف تخصيص الموارد والاستقرار والنمو الاقتصادى للمجتمع. لذلك فإن التركيز على العدالة الضرائبية، قد أدى إلى قصور فى النظرة إلى إجمالى الأنشطة الاقتصادية للقطاع العام. فلم يقتصر الأمر على عدم تغطية جانب الإنفاق للموازنة العامة للدولة، بل أدى تركيز التحليل النظرى على الضرائب وما يرتبط بها من فكرة العدالة أن فقدت فروع المالية العامة الأخرى، مثل تخصيص الموارد والاستقرار والنمو الاقتصادى الفرصة للحصول على نفس الدرجة من الاهتمام.

لذا حرصنا فى هذا المرجع على تناول جوانب اقتصاديات المالية العامة بالتحليل والإيضاح فى شكل متناسق بما يضمن معالجة للموضوع بأكمله فى شمول وتوازن، يجمع بين النظرية والتطبيق وبين أدوات المالية العامة وأهدافها وآثارها ومعاييرها ومقاييسها.

وحتى يتحقق الهدف الذى من أجله وضع هذا الكتاب قمنا بتناول موضوع اقتصاديات المالية العامة بالدراسة والتحليل فى ستة أبواب.

يتناول **الباب الأول**، دراسة طبيعة المالية العامة، وآثارها ومعاييرها وذلك فى فصلين.

وفى **الباب الثانى**، نقوم بتحليل ودراسة أحد جوانب الموازنة العامة للدولة، وهو الإنفاق العام، وذلك فى أربعة **فصول** يتناول **الفصل الأول** تحديد مفهوم النفقة العامة، ويتناول **الثانى** دراسة أنواع الإنفاق والإيراد وإدارة الإنفاق،**والثالث** نظرة عامة للخدمات الحكومية،**والرابع** يعنى بدراسة المدفوعات التحويلية الحكومية.

وفى **الباب الثالث** نقوم بتحليل ودراسة الجانب الآخر للموازنة العامة للدولة، وهو تمويل الإنفاق الحكومى، وذلك فى ثلاث**فصول**، يتناول **الأول** التعرض بالدراسة للمصادر المختلفة لتمويل الإنفاق الحكومى،**الثانى** يركز على دراسة أنواع الضرائب،**والثالث** دراسة تطبيقية للنظام الضريبى فى جمهورية مصر العربية.

أما **الباب الرابع** فهو يعنى بدراسة الدين العام للدولة، وذلك فى فصلين، يتناول **الأول** مفهوم الدين العام وأنواعه، ويتناول**الثانى** آثار الدين العام على الاقتصاد القومى، حيث أن اختلاف موارد الدولة عن نفقاتها شيء طبيعى فى التمويل العام لذلك عندما تحقق الدولة عجز فى الموازنة العامة، فإنها تستدين من الأفراد فى الداخل أو تلجأ إلى الاقتراض الخارجى. كذلك تقترض من الجهاز المصرفى. ومجموع القروض التى تحصل عليها الدولة من أبناء الشعب أو المصارف أو المؤسسات المالية الوطنية، أو من الحكومات والمؤسسات المالية والأفراد فى الخارج يعرف بالدين العام وتقتضى الحكمة دراسة تطور حجم الدين العام ومعرفة آثاره بل أن الدين العام يعتبر من أدوات السياسة المالية ويؤثر فى معدل النمو والتوظف ومستوى الاستقرار الاقتصادى.

وفى **الباب الخامس** نعرض بالدراسة والتحليل للموازنة العامة للدولة فى

فصلين، يتناول **الأول** مفهوم وأسس أعداد الموازنة العامة للدولة، **والثانى** الملامح الأساسية لتبويب مالية الحكومة من وجهة نظر صندوق النقد الدولى.

أما الباب الثالث فيه نهتم فيه بدراسة موضوع حيوى فى اقتصاديات المالية العامة وهو السياسة المالية.

حيث إن اختلاف جانب الإنفاق عن موارد الدولة، إنما يحقق فائضاً أو عجزاً إذ يمثل الفائض زيادة الموارد عن النفقات، ويمثل العجز تفوق الإنفاق على الموارد، ولما كان الإنفاق يعبر عن إضافة تدر دخولاً، بينما الموارد تسرب تمتص جزءاً من الدخول فإن التمويل سيضيف إلى جيوب الأفراد أكثر مما يسحب منها، ومن ثم تكون آثاره على الاقتصاد القومى توسعية، وعلى العكس من ذلك يكون آثار الفائض ضاغطاً، مكمشاً، وبناء على ذلك تظهر أهمية نوع تمويل الموازنة العامة للدولة فى توجيه السياسة المالية.

غير أن آثار التمويل بالعجز تعتمد بدرجة كبيرة على مصادر هذا العجز. ففى حالة العجز الجارى تكون الآثار التضخمية عميقة وعلاجها ليس باليسر. بينما الأضرار الناشئة عن العجز الاستثمارى أقل حدة، ذلك لأن ما تحققه هذه الاستثمارات من إنتاج وعوائد تساهم فى تغطية أعباء الاقتراض والتمويل بالعجز.

ولذلك تناولنا موضوع السياسة المالية بالدراسة فى أربعة فصول يعنى الأول بتحديد مفهوم السياسة المالية، ويهتم الثانى بدراسة التمويل بالعجز، والثالث يتعرض لدراسة وتحليل آثار السياسة المالية على التوازن فى الإنتاج والدخل والعمالة، وفى الرابع نستعرض برامج الإصلاح المالى فى جمهورية مصر العربية فى الوقت الحاضر.

ولعلنا نقدم فى هذا الكتاب صورة مبسطة تيسر على القارئ تفهم

قواعد وأصول اقتصاديات المالية العامة ونظرياتها المختلفة مع الالتزام بعرض الجانب التطبيقى من وحى الموازنة العامة لجمهورية مصر العربية وآثار السياسة المالية وملامحها فى الماضى والمستقبل حتى يخرج هذا الكتاب للقارئ الاقتصادى فى مجال المالية العامة ومرجعاً للطالب الدارس فى هذا الموضوع.

الباب الأول

المالية العامة

طبيعتها - آثارها - معاييرها

الفصل الأول

طبيعة المالية العامة وآثارها

يرتبط علم المالية العامة بالإنفاق الحكومى وتدبير الموارد اللازمة لتمويله. هذا الإنفاق والقرارات الخاصة به أو التى ترمى إلى تدبير وسائل تمويله (مثل القرارات الضرائبية) تختلف عن القرارات التى يتخذها القطاع الخاص فى استهلاكه إدخاره واستثماره فإن ما يتخذه القطاع العائلى من قرارات استهلاكية أو إدخارية أو ما يقرره قطاع الأعمال فى تحديد حجم استثماراته، إنما يعتمد على ما يتوقعه متخذ هذه القرارات من عائد ذاتى. وهو فى ذلك إنما يختار من بين البدائل المتاحة أمامه تلك القرار الذى يعتقد أنه سيحقق أكبر فائدة له، فالقطاع العائلى إنما يهدف إلى تحقيق أقصى إشباع ممكن من إنفاق دخله. ولذا فإن هذا الهدف الشخصى يحدد قراره فى التصرف فى دخله بين الإنفاق الاستهلاكى والإدخار وقطاع الأعمال يهدف إلى تحقيق أقصى ربح ممكن.. ولذا فإنه يقارن بين حجم الاستثمار المطلوب إنفاقه وبين الأرباح المتوقعة من هذا الإنفاق. لذلك فإن الدوافع الشخصية هى التى تحدد قرارات القطاع الخاص (العائلى والأعمال) الاستهلاكية والاستثمارية. ومن ثم فإن ملايين مثل هذه القرارات الفردية للاستهلاك والاستثمار باعتمادها على الدافع الشخصى، لن تؤدى بالضرورة إلى تحقيق الأهداف القومية فى التوظف الكامل، أما الحكومة وهى الجهاز القومى المنفذ لقرارات المجتمع والحارس على مصالحة لا تتخذ من معيار الربح مقياساً لكفاءة قراراتها فجوانب إنفاقها تهدف إلى خدمة الصالح القومى بالدرجة الأولى ووظائفها متعددة الجوانب: تضع ضوابط الأمن

وتحرص على تنفيذه، تنفذ التشريعات والقوانين الموضوعة وتضمن مستوى أعلى من المعيشة للمواطنين وهى فى ذلك إنما تضع التكلفة والعائد القومى للمجتمع ككل موضع الاعتبار الأول فى قراراتها.

وتتبع الحكومة فى أداء وظائفها كل الوسائل والطرق الكفيلة بتحقيق الرفاهية لأفراد المجتمع. وكل قرار تتخذه إنما يفرز آثاره على الحياة الاقتصادية. وهناك فرق جوهرى بين طبيعة معاملات القطاع الخاص والمعاملات التى يقوم بها القطاع العام: فمعاملات القطاع الخاص اختيارية يحدد الأفراد بأنفسهم درجة التعامل بها حسب رغباتهم الشخصية. أما معاملات القطاع العام فطابعها إجبارى، فالفرد منا له مطلق الحرية فى شراء وبيع السلع والخدمات والموارد التى يتعامل بها القطاع العائلى وقطاع الأعمال. ولكن حريته بالتأكيد تكون مقيدة عند التعامل مع القطاع العام، إذ ليس له الخيار فى تسديد الضرائب المفروضة عليه من عدمه، ودرجة الإجبار فى معاملات القطاع العام تكون أقل فيما يختص بالإنفاق الحكومى فليس هناك ما يحتم على الفرد أن يستخدم الطرق العامة والمكتبات والعيادات الصحية، ولكن يجد أن **الظروف** المحيطة به تضطره إلى استخدامها، كذلك فإن بعض بنود الإنفاق الحكومى إجبارية بطبعها مثل التعليم فى المراحل الابتدائية حيث تسن الدولة تشريع بالإلزام فى المراحل الأولى من التعليم.

التمويل العام والتمويل الخاص:

بينما يتفق التمويل العام، مع التمويل الخاص فى استخدام النقود، فإن التمويل العام على نقيض التمويل الخاص (فى تعامله مع نظام توزيع الموارد) يقل استخدامه لجهاز الثمن: استخدام النقود فى التمويل العام كبير، ذلك لأن استخدام النقود لايقتصر على فرع واحد من فروع التمويل

العام، بل يمتد إلى كل قطاعاته فالنقود تستخدم حتى فى تمويل الخدمات المجانية الحكومية مثل البوليس والصحة العامة، وتدخل النقود (دون الأسعار) فى توزيع الإعانات ومدفوعات الرفاهية وتغطى الحكومة أعباء هذه الأنشطة بتحميل القطاع العائلى أو مؤسسات الأعمال بأعباءها (الضرائب) ولاتتناسب هذه الضرائب المحصلة، بالضرورة، مع ما يحصل عليه القطاع العائلى أو المنشأة من إعانات أو مدفوعات تحويله. فإن ما تدفعه كل منشأة أو ما يتحمله القطاع العائلى لايرتبط بمقدار ما يحصلون عليه من خدمات. ومن ثم فإن مستخدمى هذه الخدمات والمنتفعين بها لايستطيعون الإشارة إلى تفضيلاتهم لأى خدمة من هذه الخدمات عن طريق رفع سعرها، وإنما تلجأ الحكومة إلى توزيع أى مقدار ما من هذه الخدمات على المنتفعين باستخدام وسائل أخرى غير الأسعار. ومن الناحية الأخرى فإن الحكومة تلجأ إلى استخدام النقود والأسعار عند تشغيل العمل أو غيره من خدمات عوامل الإنتاج أو شراء السلع والخدمات التى تنتجها المنشآت الفردية.

والخدمات الحكومية التى تؤديها للقطاع العائلى أو المنشآت الفردية، تؤثر فى نشاطهم الاقتصادى، وربما تلجأ فى تقييمها إلى استخدام نفس معايير الكفاية والعدل *Efficiency & Equiuty* وغيرها من المعايير التى شاع استخدامها فى تقييم مقاييس الإيراد وسوف يتضمن هذا الجزء شرح وتحليل لهذه الجوانب من الإنفاق الحكومى، حيث تعالج تدفق الخدمات الحكومية كجزء من المالية العامة على نفس درجة أهمية مقاييس الإيراد أو مشتريات السلع والخدمات[1].

والحكومة ليست الوحيدة التى تستخدم النقود دون اللجوء إلى أسعار

(١) تستبدل بعض المراجع كلمة «المالية العامة» بكلمة «الاقتصاديات العامة»، انظر فى ذلك:
Johansen, ***Public Economics*** (Chicago : Rand Monally, ١٩٦٥).

السوق (اللهم باستثناء مشترياتها من السلع وخدمات عوامل الإنتاج) فهناك من الأمثلة الأخرى مثل المؤسسات العائلية والخيرية وغيرها من المؤسسات التى لاتهدف إلى الربح. ولذا يصبح من المفيد أن نوضح كيف يختلف النظام الحكومى اللاسعرى *Government's non Price Allocating* عن مثيله من نظم المؤسسات والمنظمات العائلية والخيرية.

فالنظام الحكومى يعمل بمساعدة القوة التشريعية الإلزامية: ولكننا نجد كذلك من الأمثلة فى بعض البلاد التى يتمتع فيها أحد أعضاء الأسرة (أو أكثر من عضو فيها) بقوة إلزامية على غيره من أعضاء الأسرة، وكذلك الحال بالنسبة لأعضاء الكنيسة أو المؤسسات الخيرية: مثل هذا المركز يمنحه العرف لأحد الأعضاء ينزله منزلة الإلزام فى التشريع: لكن الخلاف الأساسى بين النظام الحكومى اللاسعرى والمؤسسات العائلية أو الكنيسة أو غيرها من المؤسسات التى لاتهدف إلى الربح يكمن فى درجة اللاشخصية *Impersonility* فى القواعد التى تحكم توزيع الخدمات الحكومية وأعباء تغطية تكاليفها: والمقصود باللاشخصية هنا أن:

١- مجموعة القواعد المصدرة كقانون الضرائب مثلاً، تشرع من أجل تطبيقها على أى فرد فى المجتمع بالتساوى دون تميز شخصى بين فرد وفرد آخر أو بين مؤسسة وأخرى.

٢- وتدعيم هذه القواعد بمجموعة من الجزاءات كالغرامة أو السجن تطبق بالعدل على كل مخالف للقانون بصرف النظر عن شخصه أو مركزه.

وعلى نقيض هذا النظام نجد أن الأسرة توزع السلع المستهلكة فى القطاع العائلى بطريقة غير رسمية وبمعايير متغيرة باستمرار، وهى لاتلجأ عادة إلى توقيع جزاءاتها بطرق غير شخصية. وبالمثل فإن المؤسسات التى

لاتهدف إلى الربح لاتعمل فى ظل قواعد لاشخصية سواء فيما يتعلق بالحصول على أموالها أو ما يختص بتوزيع هذه الأموال. فدرجة اللاشخصية التى تحكم التعامل والعلاقات بين الأفراد تختلف باختلاف درجة ارتباط الفرد بعشيرته ومدى الصعوبة التى يواجهها فى الانفصال عن هذه العشيرة. ومثل هذا التغيير لايخضع لمعايير موضوعية صريحة ولكنه يرتبط دائماً بمعايير غامضة تعتمد على حظوة الشخص ومكانته فى المجتمع أو العشيرة التى يعيش فيها.

واستخدام الحكومة لقواعد موضوعية غير شخصية يحاكى نظام السوق أكثر مما يشابه نظم المؤسسات العائلية أو اللاربحية *Non-Profit Institution* وحيث أن الحكومة لاتطبق القواعداللاشخصية للسوق أى الأسعار، كان لابد لها من وضع قواعد خاصة بها. ووضع هذه القواعد يحتل مكانة هامة فى علم المالية العامة. ففى حالة وضع قانون للضرائب قد نجد أن القواعد الموضوعة تعكس مبادئ المجتمع فى الحفاظ على العدالة فى توزيع الأعباء على بقية أفراد المجتمع وقد تمثل تطرفاً آخر فى تغليب أقلية ذات قوة سياسية فى المجتمع.

وفى بعض الحالات نجد أن الحكومة تبيع بعض السلع والخدمات بأسعار تكاد تغطى تكاليفها. وقد تلجأ الحكومة لذلك حتى تباشر بعض من التحكم على احتكار القلة من المنشآت الفردية فى السوق ولتثبت لهم أن إنتاج هذه السلع والخدمات يمكن التوسع فيه إلى مستويات أكبر مما كان يمكن تحقيقه عند السعى إلى الحصول على الربح. وقد تلجأ إلى ذلك فى أحيان أخرى لأن خدمات الصناعة (احتكارية أو غير احتكارية) ليست خدمات سوقية *Non Marketable Services* بمعنى أن هذه الخدمات لايمكن

تحديد سعر لها فى السوق، ومثال ذلك خدمات البريد، فمما لاشك فيه أن نظام البريد يؤكد وحدة الصلة بين أفراد المجتمع ويربط أفكارهم وثقافتهم وأخبارهم ومصالحهم ببعضها، ولذا فإن الحكومة بامتلاكها مؤسسات البريد يمكنها وضع السعر المناسب الذى يأخذ فى اعتباره هذه الوفورات *Externalities* التى تتحقق من خدمات البريد هذه، ولذا فإن علم المالية العامة على خلاف علم الاقتصاد فى شكله العام لايتعرض كثيراً لبيع السلع والخدمات مقابل سعر ما إلا عندما يتعرض لتحليل السلع غير السوقية بصفة عامة، وفى بعض الحالات الأخرى قد نجد أن القيود السوقية يمكن معالجتها عن طريق تقديم الإعانة إلى المنشآت الخاصة لتمكينها من أداء مثل هذه الخدمات بكفاءة بدلاً من تحويل هذه المنشآت إلى مؤسسات تمتلكها الدولة وتديرها وفى هذه الحالة فإن طالب المالية العامة لابد وأن يدرس أساليب وسياسات هذا الدعم وقد تلجأ الحكومة إلى فرض ضريبة تنتهى بتخفيض أو إلغاء أحد الأنشطة الخاصة الذى يفرز وفورات سلبية *Negative Extexnalities*، وقد تستخدم الدولة حصيلة هذه الضرائب فى تعويض المصابين بالضرر نتيجة قيام هذا النشاط وعلى أى الاحوال فإن طبيعة الوفورات السلبية سوف يؤثر على اختيار الحكومة للمقاييس البديلة للضرائب من أجل هذا التمويل.

وفى أحوال أخرى تفضل الحكومة خلق احتكار يدر عليها أرباحاً كبيرة بدلاً من ترك مجال التنافس الفردى فى صناعة ما مع فرض ضرائب على المتنافسين – وهنا نجد أن موضوع وضع سياسة ضريبية يصبح من المواضيع المناسبة التى تحكم أسلوب العمل فى موضوع المالية العامة.

من ذلك كله نجد أن التمويل العام للدولة يختلف عن تمويل المنشآت

الفردية فى السوق. وينطبق ذلك على البلاد الاشتراكية مثل الاتحاد السوفيتى، حيث تنتج الحكومة وتوزع معظم إنتاج الاقتصاد السوفيتى.

ففى الدول الاشتراكية يدفع المستهلك ثمن الغذاء، ولكنه يحصل على حماية ضد الحريق مجانية. وقد يعكس سعر الغذاء وجود عنصر الضريبة عندما يزيد عن التكلفة. وعلى كل فإن مثل هذه السلع مازالت تتعامل بالأسعار فى هذه المجتمعات، بينما على العكس من ذلك نجد أن خدمات الحريق لاتتعرض لأى عنصر من عناصر التسعير.

وكما رأينا من قبل فإن الحكومة تحصل فى العادة على السلع وخدمات عوامل الإنتاج التى تستخدمها من السوق.

وفى هذه الحالة نجد أن الحكومة تتعرض لموضوع التمويل السوقى (التمويل الخاص) ولايتدخل علم المالية العامة (التمويل العام) فى هذه الناحية من الأنشطة. كذلك نجد أن الحكومة فى الدول الاشتراكية تقوم بشراء العمل من السوق. فكلا من الكاتب الذى يعمل بمخازن الحكومة ورجل الإطفاء يحصلون على أجور، ولكن الكاتب ينتج خدمات تبيعها الحكومة (فى الدول الاشتراكية) بالأسعار، بينما توزع خدمات رجل الإطفاء بالمجان. وهناك استثناء من شراء العمل فى الأسواق، وذلك عندما تحصل الحكومة على خدمات عمل مجانية مثل التطوع فى الجيش وخدمات الطرق ومجالس إدارة المدارس والمستشفيات.. إلخ.

مثل هذه الخدمات التى تحصل على أجر تقابلها أنشطة أسرية وأنشطة داخل المؤسسات التى لاتهدف إلى ربح، ولكنها خدمات تطوعية.. لذلك فإن هناك ما يسمى فى هذه الحالة بنفقة الفرصة البديلة.

وفى الاقتصاديات الحرة التى تعتمد على الأسواق لاتقتصر الحكومة

فى الحصول على خدمات عوامل الإنتاج من السوق بل تقوم بشراء السلع من منشآت القطاع الخاص.

وفى تلك الأسواق الحرة حيث تنتظم حالة المنافسة وتقوى بين المنتجين ليس هناك ما يستحوز على فكر طالب المالية العامة، حتى فى تلك الحالات التى تدخل الحكومة وحدها مشترية فى السوق (حالة الإنفاق العسكرى).

وخلاصة القول أن هناك فرق جوهرى بين الإنفاق العام والإنفاق الخاص، فبالرغم من أن سياسة المالية العامة شأنها شأن السياسات المالية للمنشأة الفردية تتطلب إعداد الموازنات لترتيب بنود الإنفاق وموارد تمويلها.. إلا أن طبيعة الصفقات التى يتعامل بها القطاع العام، سواء كان ممثلاً فى الجهاز الإدارى للدولة أو مؤسسات القطاع العام تختلف عن طبيعة الصفقات التى يتعامل بها الشركات والأفراد فى القطاع الخاص.

فالحكومة وهى الحارس على مصالح الجماهير لايهمها الحصول على الربح، ولكن ما يحدد نشاطها هو أداء الخدمة للجمهور حين يتعذر إنتاجها فى القطاع الخاص، وحين تفوق تكلفة الإنتاج مقدرة المستهلك على الشراء، وعندما يعكس إنتاج السلعة أو الخدمة آثار ووفورات خارجية تعود على المجتمع وتعوق المنفعة الخاصة التى يحصل عليها الفرد من استهلاك السلعة أو الخدمة.

لذلك، فإن الحكومة لاتهتم كثيراً بموضوع السعر كمعيار لتقييم الصفقات الحكومية، ولكنها تركز على معيار الكفاية فى الإنتاج والعدالة فى التوزيع. ومن ثم يقل الاعتماد على جهاز الأسعار فى إدارة القرارات المالية للقطاع العام.

بينما يهدف القطاع الخاص إلى الحصول على الربح، وهو فى ذلك

يتعامل بالضرورة فى السلع السوقية التى تطرح فى الأسواق وتعتمد قرارات إنتاجها وتسويقها وتمويلها على جهاز الأسعار.

والصفقات الحكومية تحتاج فى تمويلها إلى معرفة القيمة النقدية لها. ولذا فإن هذه الصفقات وإن كانت لاتهتم كثيراً بجهاز الثمن، إلا أنها تعتمد على النقود كمعيار للقيمة تحدد قدرتها على التمويل وتدفقاتها فى التوزيع.

كذلك فإن للصفقات الحكومية سواء كانت إنفاقاً أو إيراداً طابع الإلزام.. فالفرد ليس له حرية الاختيار فى دفع الضرائب أو عدم دفعها، ولكنها مفروضة عليه بحكم القانون تدعمها جزاءات وعقوبات لمن يخالف قواعدها والحصول على خدمات التعليم فى مراحله الابتدائية إلزامى بطبعه.

والصفقات الحكومية تتعرض لذلك النوع من السلع والخدمات الذى يعرف بالسلع والخدمات الاجتماعية التى لايمكن تجزئتها وبيعها فى الأسواق، ومن ثم لايمكن تحديد عرض وطلب لوحداتها، وبالتالى يستحيل تحديد سعر لها.. بالإضافة إلى أن هذا النوع من السلع له عوائد وتكاليف اجتماعية قومية تفوق العوائد والتكاليف الشخصية التى يحصل عليها المستهلك عند استخدامه لهذه السلع والخدمات.. فالتعليم مثلاً ينشر فوائده على المجتمع ، إضافة إلى ما يستفيد منه الشخص الطالب للعلم، ولذا فإن التوقف عن الإنفاق على التعليم فى حالة انخفاض السعر الذى يدفعه الطالب فى شكل رسوم، سوف يؤدى إلى تفشى الجهل فى المجتمع ويعوق نموه وحضارته، ولذا فإن الدولة فى تحديد السعر تراعى ما يتوافر من خدمات التعليم من آثار خارجية تعود على المجتمع بالنفع، ومن ثم قد يجئ قرارها على ضوء ذلك بنشر خدمات التعليم مجانية. ومثل هذه الآثار تظهر فى الأمصال ضد الأوبئة، فامتناع الفرد عن الحصول على المصل نظراً

لارتفاع سعره يحيط به الضرر شخصياً، إضافة إلى الضرر الذى يصيب المجتمع من حوله لتعرضه للعدوى عن طريق هذا الشخص المتنع.

ولذا فإن الدولة مراعية فى ذلك للآثار القومية لمثل هذا الإنفاق قد تقرر دعم سعر هذا المصل وبيعه بسعر منخفض أو حتى توزيعه بالمجان، إذا رأت أن حماية المجتمع من أضرار هذا الوباء تقتضى ذلك.

وأخيراً، فإن الاختلاف الجوهرى بين المالية العامة والمالية الخاصة يكمن فيما تعكسه سياسات المالية العامة على المجتمع من آثار.. فالفرق بين موارد ميزانية المنشآت الفردية واستخداماتها ينعكس على وجود ربح أو خسارة لهذه المنشأة تعود على مساهميها.. أما الفرق بين موارد واستخدامات الموازنة العامة للدولة تنعكس على عجز أو فائض فى الموازنة.. مما يخلق ضغوطاً تضخمية أو آثاراً توسعية فى حالة العجز، وقد يحدث آثاراً إنكماشية فى حالة وجود فائض.

ومن ثم فالاختلافات بين المالية العامة والمالية الخاصة، كثيرة ومتعددة تستوجب دراسة خاصة وعناية خاصة من طالب المالية العامة، ونظراً لما تحدثه من آثار وانعكاسات على الاقتصاد القومى، فإننا لانستطيع فصل علم المالية العامة عن مادة الاقتصاد.. ولذا تعتبر المالية العامة فرعاً من فروع علم الاقتصاد ذاته.

التمويل العام وانتقال الموارد:

عند شراء المنتجات من السوق، أو الحصول على العمالة، فإن قطاع التمويل العام *Public Finance Sector* ينافس فى ذلك المشترين من القطاع الخاص والمؤسسات المملوكة للدولة. ذلك أنه إذا أراد الحصول على كل ما

يحتاجه من هذه المنتجات، ومن العمالة المطلوبة بالسعر السائد فى السوق، فإنه لابد وأن يلجأ إلى تقييد الطلب على هذه المصادر. ويتبع فى ذلك عادة فرض الضرائب أو الاقتراض من المنافسين له فى الطلب أو عن طريق خلق نقود جديدة، سواء بإصدار عملات جديدة أو عن طريق حمل البنك المركزى على زيادة الإيداعات ببيع سندات حكومية، وبهذه الطريقة يمكنه سحب الموارد بعيداً عن القطاع العائلى والمنشآت الفردية ومؤسسات القطاع العام عن طريق المزايدة عليهم بأسعار أعلى أو تقييد إنفاقهم بفرض رقابة سعرية أو وضع سياسة لدعم وترشيد الأسعار.

ومثل هذه السياسات (الضرائب أو الاقتراض أو التمويل التضخمى عن طريق الإصدار النقدى الجديد) إنما توضع من أجل تقييد الإنفاق الاستهلاكى أو الاستثمارى أو كلاهما معاً[1].

فالضريبة تؤدى إلى تأجيل الإنفاق على السلع الاستهلاكية أو السلع الاستثمارية.

كذلك فإن للضريبة آثار على عرض الموارد: فعندما تحمل الضريبة الأفراد على تخفيض ساعات عملهم، فإنها تجبر بذلك القطاع الخاص على تقييد استخدامه من القوى العاملة لتوفر ما تحتاجه الدولة منها.

ويعتبر قطاع السوق من القنوات الهامة فى الاقتصاد القومى الذى يمد الحكومة بالأموال عن طريق دفع الضرائب.

وتأخذ هذه الضرائب صوراً مختلفة بعضها يرتبط ببعض العمليات السوقية بفرض نسبة مئوية على المبيعات أو المشتريات من السلع أو عوامل الإنتاج أو بفرض قيمة ما على عدد الوحدات المباعة أو المشتراه.

---

(١) تتأثر المؤسسات الحكومية التي تشتري من السوق في الدول الاشتراكية بالجزء الأكبر من آثار هذه السياسات.

وتحدد أسلوب الضريبة المتبع نموذج توزيع آثار الضريبة (فى الحرمان من استخدام الموارد) بين مجموعات الدخل، أو المناطق أو المجموعات الأخرى داخل السوق. ويمثل هذا الحرمان من استخدام الموارد التضحية الحقيقية التى يتحملها القطاع الخاص.

وفى حالة التمويل التضخمى عن طريق الإصدار النقدى الجديد فإن القيود على استخدام القطاع الخاص للموارد تنشأ من الارتفاع المستمر فى الأسعار.. ولكن من الصعب فى هذه الحالة تمييز طبيعة الحرمان الناشئة من تقييد استخدام الموارد هذه.. وهذه الحقيقة تمثل أحد الأسباب التى تدعو إلى استخدام هذا الأسلوب من أساليب التمويل.

أما التمويل عن طريق الاقتراض فهو أقل أنواع التمويل تقييداً للإنفاق الخاص.. فالانخفاض فى الإنفاق الخاص (إن وجد) يكون أقل بكثير فى حالة الاقتراض عن الانخفاض الناشئ فى حالة فرض الضرائب.

وحتى لو حدث انخفاض فى الإنفاق الخاص نتيجة للتمويل بالاقتراض فلن يحدث تحول أو انتقال فى الموارد نتيجة لهذا التمويل، إلا إذا حدث ارتفاع فى الأسعار. وفى هذه الحالة يتشابه أثره مع أثر التمويل عن طريق الاقتراض الجديد (الإصدار النقدى).

وحتى يمكن حرمان قطاع السوق من الموارد والحصول على الأموال المطلوبة لشراء السلع والخدمات وعوامل الإنتاج، فقد تلجأ الحكومة إلى الجمع بين استخدام الرقابة المباشرة على استخدام الموارد وإصدار النقود الجديدة، وليس ضرورياً أن يترتب على ذلك ارتفاع فى الأسعار. ولكن تحليل الرقابة المباشرة يقع خارج نطاق علم المالية العامة بالمفهوم الذى حددناه سابقاً فى هذا المرجع.

آثار مقاييس التمويل العام:

يمكن تحديد آثار مقاييس التمويل العام *Public Finance Measures* بمقارنة الحالة التى تسود فى أغلب المقاييس وما يحدث عندما يكون المقياس ذا فاعلية أى أننا نقارن المجتمع فى وضعين وضع قائم لاتتخذ فيه أية مقاييس. ووضع آخر ينتشر فيه استخدام مقاييس التمويل العام.

ويمكن إجراء مثل هذه المقارنة لفترات زمنية مستقبلة وفى هذه الحالة تكون المقارنة بين تنبئوين، وفى جميع الأحوال فإن المقارنة تتضمن حالة افتراضية *Hypothetical State of Affairs* واحدة على الأقل، هذه الحالة الافتراضية لايمكن مشاهدتها، ولذا يستعان بأساليب الاقتصاد القياسى فى استخراج المعلومات المطلوبة من التجربة والتى ما كان يمكن مشاهدته فى حالة إجراء التجربة عملياً. وبجانب الصعوبات العملية فى مثل هذا التحليل توجد مشاكل نظرية تتعلق بتحديد الأسئلة والاستفسارات المطلوب الإجابة عليها بما فى ذلك تحديد المتغيرات التى يفترض ثباتها على حالها أو المقاييس البديلة التى تستخدم كأساس للمقارنة.

الضرائب وآثارها الكمية :

إن مشكلة تحديد آثار مقاييس التمويل العام تكون أكثر تعقيداً عندما يراد صياغة هذه الآثار فى شكل كمى بدلاً من الإشارة إلى اتجاه التغير ومساره. ومن الأمور التى تثار عند تحديد الآثار الكمية للضرائب تلك التى تتعلق بمدى انتقال الضريبة *Tax shift* سواء إلى الأمام لتضاف إلى سعر السلعة أو إلى الخلف فى شكل تخفيض فى أسعار عوامل الإنتاج.وعندما تقتصر الضريبة على سلعة معينة (مثل السجائر مثلاً) فإن المطلوب فى هذه الحالة هو البحث عن:

١- التغير فى أسعار السلعة المفروض عليها الضريبة.

٢- الانتقال على منحنى التكلفة الحدية لإنتاج وتسويق السلعة.

٣- التغير فى عدد الوحدات المباعة من السلعة.

ويمكننا الحصول على هذه المعلومات باستخدام التحليل الجزئى فى ثلاث حالات نذكرها فيما يلى وتعطى هذه المعلومات الإجابة المطلوبة للتساؤل حول: من يتحمل عبء الضريبة ؟

الحالة الأولى للضرائب ذات القاعدة العريضة *Broad - Based Taxes*:

إن الضرائب ذات القاعدة العريضة مثل الضريبة العامة على المبيعات *General Sales Tax* أو ضريبة الدخل لاتحقق هذه الشروط، وكمثال لذلك نفترض أننا بصدد إصدار ضريبة على القيمة المضافة *Value-added tax* وحيث أن مثل هذه الضريبة تفرض على كمية (القيمة المضافة) لاتحاول المنشآت تعظيمها *Maximize* فإنها لابد وأن تحدث ارتفاعاً فى أسعار البيع أو تخفيض فى أسعار عوامل الإنتاج، أو كما يحدث فى حالات وجود منافسة بين العديد من المنشآت الصغيرة قد تلجأ هذه المنشآت إلى فض أعمالها.. وقد نجد بعض هذه المنشآت نفسها عاجزة عن الاستمرار فى أعمالها بعد ارتفاع أسعار منتجاتها أو انخفاض أسعار عوامل الإنتاج على أثر هبوط كمية الإنتاج، بينما يعود البعض الآخر إلى الصناعة.. ولكن السؤال المطروح للإجابة هنا هو : *إلى أى حد ترتفع أسعار السلع؟* وبأى مقدار تنخفض نفقات عوامل الإنتاج؟ وما هى السلع التى ترتفع أسعارها وما هى عوامل الإنتاج التى تنخفض تكاليفها؟ لاشك أن التحليل الجزئى لدوال الطلب ودوال التكاليف لايسعفنا بالإجابة الصحيحة. ذلك أن هذه الدوال قد صيغة بافتراض أن أسعار السلع ودوال التكاليف فى بقية

القطاعات الأخرى لاتتغير. والحقيقة تخالف ذلك. ولذا فإن مثل هذا التحليل لا يساعد على الوصول إلى النتائج المرجوة. فمثلاً لو قمنا بدراسة أثر التغير فى أسعار القطاع (أ) وليكن سوق الجملة للقمح نتيجة لفرض ضريبة ما على ذلك القطاع وبفرض ثبات باقى الأسعار الأخرى ودوال التكاليف ثم تابعنا ذلك بدراسة التغيرات السعرية التى تنشأ من فرض نفس الضريبة على القطاع (ب) وليكن سوق التجزئة للأحذية وفى ظل نفس الفروض واستمرينا فى إجراء هذا التحليل الجزئى على بقية القطاعات وقمنا بتجميع النتائج فإننا لانستطيع الوصول إلى نتائج مرضية من هذا التحليل.

فعند زيادة معدل أحد الضرائب الكبيرة يمكن إجراء التحليل حول انتقال أعباء الضريبة وآثارها بخطوة أو خطوتين على الأقل بافتراض أن الإيرادات المحصلة من هذه الضريبة سوف تتجمع فى الأرصدة النقدية للحكومة لدى البنك المركزى، وبذلك فإن الأثر المبدئى لهذه العملية هو حدوث انكماش[1]. مثل هذا التحليل يحتفظ به واضع السياسة المالية جنباً إلى جنب مع غيره من الأدوات ذات الطبيعة المشابة (مثل تخفيض ضريبة الدخل وزيادة خدمات الشرطة... وغيرها) حتى إذا حان الوقت لاستخدامها يقوم واضع السياسة باستخدام مجموعتين من مجموعات هذه التحاليل ذات الآثار المتباينة على الدخل حتى إذا تأثر الدخل بأحدهما فى اتجاه ما عوضت المجموعة الأخرى عن هذه الآثار فى اتجاه مضاد. وفى هذا يحاول متخذ السياسة الموائمة بين هذه المجموعات بحيث يصل إلى الهدف المنشود فيما يختص بوقع الضريبة وانتقال عبئها. ولكن هذا المدخل قد يجانبه واقعية التطبيق. فالآثار التى تحدثها مجموعة من الأدوات التى يتخذها

(1) Bent Hanson, ***The Economic Theory of Fiscal Policy.*** Tran. By P.E. Burke (London: Allen of Urwin, 1958). pp. 99-100.

واضع السياسة قد لايقابلها آثار عكسية بنفس الحجم نتيجة لاتباع مجموعة أخرى معوضة من أدوات التحليل مثل هذا التطابق الكمى قد لايحدث فى الحياة العملية.

وحتى يمكن الوصول إلى نتيجة مرضية من مثل هذا التحليل يلزمنا معرفة بعض الشيء عن مرونات الأسعار ومرونات الدخل التى تساعد فى تتبع الآثار الناشئة من استخدام كل مجموعة من هذه المجموعات. إذ أن مجرد الاعتماد على المرونات من واقع تحليل التوازن الجزئى لايكفى لمعرفة الأوضاع المترتبة على التغيرات الاقتصادية على المستوى الإجمالى العريض.

فإذا كان الغرض من نوع الدراسة هو معرفة أحد الآثار السعرية الناشئة عن فرض ضريبة ما بدلاً من تتبع إجمالى الآثار المترتبة عليها.. فقد يتيسر الحصول على إجابة مرضية لموضوع البحث حتى فى حالة فرض ضريبة ذات قاعدة عريضة *Broad Based tax*، مثال ذلك نأخذ حالة فرض ضريبة أرباح على أحد القطاعات العريضة فى اقتصاد ما دون تطبيق نفس الضريبة على قطاع آخر ونفرض أن الاختلاف بين هذين القطاعين ينحصر فى هذا الجانب فقط فإن سعر رأس المال (رغم تماثله حتى الآن على مستوى الاقتصاد القومى) سوف يختلف فى كلا القطاعين *(Cum tax)*. نفس مقدار الضريبة: وذلك بصرف النظر عن كيفية استخدام الإيراد المحصل من الضريبة.

ويجب الإشارة هنا إلى أن احتمال انتقال رأس المال بين القطاعات قائم فى هذه الحالة[1].. فلو تساءلنا مثلاً، عن مدى الاختلاف القائم بين

(1) Arnold C. Harberger, "The Incidence of the Corporation Income Tax", ***Journal of Political Economy*** (June, 1962), PP. 70-218.

معدلات الأرباح قبل خصم الضريبة. دون أن يتطرق السؤال حول ارتفاع أو انخفاض سعر رأس المال فى المناطق التى لم تتعرض للضريبة، فإننا لانحتاج إلى القاء الضوء عن كيفية استخدام الإيرادات المحصلة من الضريبة.

الحالة الثانية : الضرائب ذات القاعدة المحددة *Narrowly Based Taxes*:

فى حالة فرض ضريبة سلعية محدودة القاعدة يجب تحقيق ثلاثة شروط:

١- يجب ألا تكون الزيادة فى عرض عوامل ألإنتاج فى الصناعات التى لاتخضع للضريبة من الكبر بحيث تضغط على ارتفاع جداول عوامل الإنتاج فى هذه الصناعات فمثل هذه الزيادة إنما تعكس هجرة عوامل الإنتاج من القطاعات الخاضعة للضريبة نتيجة للأثر الإحلالى للضريبة وربما يرجع ذلك إلى الزيادة فى العرض الكلى لعوامل الإنتاج الناشىء من انخفاض دخل هذه العوامل.

٢- يجب ألا تتغير جداول الطلب على منتجات الصناعات التى لاتخضع للضريبة بالزيادة نتيجة لوقع الأثر الإحلالى والأثر الدخلى على المستهلكين الذين يتأثرون بالتغير فى سعر السلع المنتجة فى الصناعات الخاضعة للضريبة. فالمعروف أن الأثر الإحلالى ينقل جداول الطلب هذه إلى أعلى (أو إلى أسفل إذا كانت السلع غير الخاضعة للضريبة سلعة مكملة فى الاستهلاك) بينما يخفض الأثر الدخلى هذه الجداول.

٣- يجب الحرص فى استخدام حصيلة الضريبة بحيث لاتترك أثر فى جداول العرض أو الطلب على منتجات الصناعة الخاضعة للضريبة أو تلك الصناعات التى لا تخضع للضريبة، ولكنها منافس وثيق الصلة

بمنتجات الصناعة الخاضعة للضريبة أو تلك الصناعات التى تنتج سلع مكملة سواء من ناحية العرض أو ناحية الطلب.

ويتضمن الشرط الأول خليط من الآتى:-

أ) على ضوء تخصيص عوامل الإنتاج المستخدمة فى الصناعة التى تخضع للضريبة لا يوجد هناك فرصة لهجرتهم إلى صناعة أخرى لاتخضع لمثل هذه الضريبة ذلك لأن مرونة الاتصال هذه ليست عالية نتيجة لعدم وجود ما يلائم تخصصاتهم فى الصناعات الأخرى بحيث يجذبهم من الصناعة الخاضعة للضريبة عندما تنخفض عوائد عوامل الإنتاج فى هذه الصناعة.

ب) وجود نسبة ضئيلة من الموارد المستغلة فى الصناعة الخاضعة للضريبة بالنسبة للموارد المستغلة فى المجالات الأخرى التى تخضع للضريبة.

ويتضمن الشرط الثانى معدل ضريبة منخفض بالإضافة إلى:

أ) ضريبة موحدة أو عدد صغير من البدائل التى لاتخضع للضريبة والتى يتحول إليها الطلب.

ب) توجيه نسبة محدودة من ميزانية القطاع العائلى للسلع الخاضعة للضريبة.

ويتضمن الشرط الثالث حصيلة صغيرة للضريبة بالنسبة للدخل القومى وفى نفس الوقت غياب أى دليل على وجود أى نوع من العوامل التى تؤثر على جداول الطلب أو العرض فى الصناعة الخاضعة للضريبة.

وفى ظل الظروف المذكورة سابقاً يمكن أن يقتصر التحليل على السلع الخاضعة للضريبة دون أن يترتب على ذلك الحصول على نتائج خاطئة أو غير كاملة.

وفى حالة عدم تحقيق الشرط الأول أو الشرط الثانى بالنسبة لأحد الصناعات الخاضعة للضريبة (أو عدد محدد منها) يمكننا الاستمرار فى استخدام التوازن الجزئى *Partialequilibrium* والتوسع فيه ليأخذ فى حسبانه أسعار وكميات هذه الصناعات.

أما فى حالة عدم تحقيق هذين الشرطين بالنسبة لعدد كبير من الصناعات فإنه لابد من استخدام تحليل التوازن العام، أو تقريب له.

وفى حالة عدم تحقيق الشرط الثالث نتيجة لظهور آثار لحصيلة الضريبة على دوال العرض والطلب للصناعة الخاضعة للضريبة، فإنه يمكن التوسع فى استخدام التوازن الجزئى ليأخذ فى حسبانه كيفية استخدام حصيلة الضريبة.. وبالرغم من هذا التوسع فى هذا النوع من التحليل فإنه يظل تحليل توازن جزئى لأنه يظل يركز على عدد محدود من قطاعات الاقتصاد القومى.

وفى حالة عدم تحقيق الشرط الثالث نتيجة لضخامة حصيلة الضريبة بالنسبة لإجمالى الإنتاج فى الاقتصاد القومى ومن ثم لايكون هناك مفر من وجود تأثير ملحوظ فى استخدام هذه الحصيلة على جداول الطلب والعرض للسلعة الخاضعة للضريبة.. ففى هذه الحالة لن يتحقق الشرطين (١) و (٢) كذلك.

وكمثال لذلك دعنا نأخذ سلعة مثل السجائر.. فحين يفرض معدل ضريبة منخفض على السجاير أو يحدث تغير طفيف فى معدل الضريبة فإن هذا الإجراء يحقق الشروط الثلاثة.. ولكن فرض ضريبة عالية على أسعار التجزئة للدخان ربما لايحقق الشرط الأول ذلك لأن عوامل الإنتاج المستغلة فى القطاع الخاضع للضريبة، وخاصة الأرض، والمبانى القائمة، سوف

تهجر هذا القطاع إلى استخدامات أخرى حيث تضغط على أسعار المنتج، بينما يستمر المستهلكين فى الحصول على السجاير فى السوق. وفرض ضريبة مرتفعة على صناعة السجاير قد لا يحقق الشرط الثانى، ذلك لأن الأثر الدخلى الملحوظ على المدخنين سوف يحملهم على تخفيض الاستهلاك العائلى على سلعة مثل اللبن، ومن ثم سوف تتأثر أسعار اللبن أو كمياتها بشكل جوهرى[1].

كذلك فإن الضريبة التى تفرض على السجاير فى حملة ضد السجاير من أجل الحفاظ على الصحة العامة لاتحقق الشرط الثالث، حيث يؤدى استخدام حصيلة الضريبة إلى زيادة جداول الطلب على السيجار وغيره من الأنواع الأخرى من الدخان، بينما يخفض جداول الطلب على السجاير.

والضريبة العامة على المبيعات، بالنسبة لسلعة واحدة، لاتحقق الشروط الثلاثة، وبالنسبة للسلع على المستوى الإجمالى فإنها لاتحقق الشرط الثالث فى اقتصاد مغلق على الأقل.

وفى اقتصاد مفتوح يمكن استخدام تحليل التوازن الجزئى (حتى فى حالة ضريبة عامة على المبيعات أو أى نوع آخر من الضرائب ذات القاعدة العريضة) لتأكيد آثار الضريبة على عوامل الإنتاج المحلية بالنسبة للعوامل الأجنبية. وكذلك آثارها على المستهلكين.. ذلك لأن العالم الخارجى لايتعرض للتغيرات التى تحدث لمثل هذه الضرائب.

وفى ظل هذه الظروف فإن الضريبة العامة للمبيعات التى تطبق على المستوى القومى تصبح من وجهة نظر العالم الخارجى ضريبة مختارة *Selective Tax*.

---

(١) سوف ترد أمثلة علي ذلك عند الحديث عن ضريبة الدخان في إنجلترا في الفصل العاشر من هذا المرجع.

ولكن مثل هذا التحليل حول دفع الضريبة لا يمكن أن يجزء المجموعات التى تحصل على الدخل المحلى بشكل قاطع مثلما يحدث فى تحليل التوازن الجزئى عند فرض ضريبة صغيرة فى اقتصاد مغلق.

والتفرقة التى يمكن وضعها بين عوامل الإنتاج المحلية، وبين المستهلكين إنما تشير إلى كل من العمالة فى إنتاج واستهلاك منتجات صناعات التصدير والصناعات المنافسة للواردات وبقية الصناعات المحلية الأخرى.

وتجب الإشارة هنا إلى أن التغير الصغير الذى يصيب معدل الضريبة ذات القاعدة العريضة لايخضع لمعالجة تحليل التوازن الجزئى، ذلك لأن مثل هذه الضريبة تؤثر فى جزء عريض من الاقتصاد القومى، فانخفاض معدل ضريبة القيمة المضافة *Value-added tax* من ٢٠٪ إلى ١٩٪ يعتبر انخفاضاً ضئيلاً كنسبة. ولكن تحليل آثاره لايمكن أن يعتمد على المرونات التى يستخدمها تحليل التوازن الجزئى.

ومن ناحية أخرى، فإن معدل التغير فى بعض المتغيرات الاقتصادية لكل وحدة تغير فى معدل الضريبة ذات القاعدة العريضة يكون ملحوظاً فى حالات كثيرة. فضريبة القيمة المضافة محايدة بالنسبة لتكامل منشآت الأعمال بمعنى أن معدل التغير فى درجة التكامل الرأسى من جراء التغير فى معدل ضريبة القيمة المضافة تساوى صفر، بينما نجد أن ضريبة العائد *Turnover* لاتعتبر محايدة فى هذا الخصوص، ذلك أن معدل التغير فى درجة التكامل الرأسى موجب[١]، كذلك فإن معدل الزيادة فى أسعار البيع بالنسبة لوحدة الزيادة فى ضريبة الأرباح التجارية للحفاظ على أرباح المنشأة يزيد تبعاً لارتفاع معدل ضريبة الأرباح التجارية.. إذ كلما كان

(١) سوف نعالج هذا الموضوع بالتفصيل في الفصل الثامن.

المعدل الابتدائى لهذه الضريبة مرتفعاً كلما زاد معدل الزيادة فى أسعار البيع بالنسبة لوحدة التغير فى ضريبة الأرباح التجارية (ذلك لأن معدل الضريبة المرتفع يمتص الأرباح الإضافية التى كان يحصل عليها رجال الأعمال نتيجة لرفع أسعار بيعهم قبل تغير معدل الضريبة القائمة).

على أن هذه الحقيقة الفنية وإن كانت تفيد التحليل إلا أنها لم تذكر شيئاً عن إمكانية ارتفاع الأسعار من عدمه كذلك لم تذكر شيئاً عن درجة انتقال عبء الضريبة إلى الأمام *Forward Shifting* الأمر الذى لايمكن تعقبه ما لم نلجأ إلى تحليل التوازن العام *Genetal Equilibrium Analysis*.

جداول حساب عبء الضريبة *Tax Burden Tables*:

نتناول فى هذا الجزء عرض الجداول التى تهدف إلى بيان كيفية توزيع أعباء النظام الضريبى بين طبقات الدخل المختلفة فى ظل مجموعة من الفروض التى تحدد بانتقال هذه الأعباء ووقع الضريبة ذاتها، وجدير بالملاحظة فى هذا المقام، أن الفائدة التى نحصل عليها من استخدام هذه الجداول لاتتحقق إلا بمقارنة جدولين أو أكثر من هذه الجداول حتى يمكن أن نتبين التغيرات التى تصيب توزيع هذه الأعباء عندما تتغير الضرائب. ولعلنا نستخدم فى هذا التحليل بعض التجريد الذى لايحاكى الواقع الملموس.

ويكمن هذا التجريد فى افتراض نمط معين ثابت لتوزيع الدخل قبل فرض الضريبة ثم نقوم بتتبع آثار فرض الضريبة على نمط هذا التوزيع وبالتالى نحرص على معرفة توزيع أعباء الضريبة بين طبقات الدخل المختلفة.. على أننا يجب أن ننوه هنا أن مثل هذا القيد الذى نصممه على شكل توزيع الدخل قبل وضع نظام ضريبى معين لا يشكل عقبة أمام واضع السياسة المالية.. ذلك لأن صانع هذه السياسة إنما يهتم بالدرجة الأولى

بشكل توزيع الدخل بعد فرض الضريبة أى توزيع الدخل القابل للتصرف *Disposable Income* وكيفية تغيره نتيجة للتغيرات التى تدخل على النظام الضريبى.

هذه النقاط تحتاج إلى توضيح باستخدام أحد جداول «عبء الضريبة» لبيان الفوائد التى يمكن الحصول عليها من المعلومات التى تمدنا بها مثل هذه الجداول عن توزيع أعباء الضريبة.. وكمثال لذلك دعنا نأخذ حالة مبسطة لاقتصاد ما فى ظل الفروض التالية :

أ- وجود ضريبة موحدة عامة على المبيعات *Uniform General Sales Tax*

ب- العرض الكلى لكل عامل من عوامل الإنتاج عديم المرونة *Perfectly Inelastic.*

جـ- مدخرات القطاع العائلى تساوى صفر، وصافى الاستثمار فى كل صناعة يساوى صفر كذلك.

د - انتقال الضريبة إلى الأمام للمستهلكين[1] *Shifted forward*.

ويتكون هذا الجدول من أعمدة على النحو التالى:

(١) طبقة الدخل	(٢) إجمالى الدخل	(٣) إجمالى الاستهلاك بسعر السوق	(٤) إجمالى الضريبة على الاستهلاك	(٥) إجمالى الإنفاق بعد الضريبة	(٦) الضريبة كنسبة إلى الدخل
صفر-١٠٠٠٠ جنيه	١٠٠٠٠٠ جنيه	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠	٩٠٠٠٠	٪١٠
أكثر من ١٠٠٠٠ جنيه	٣٠٠٠٠٠ جنيه	٣٠٠٠٠٠	٣٠٠٠٠	٢٧٠٠٠٠	٪١٠

ويلاحظ أن كل ما يبينه هذا النوع من الجداول هو توزيع الإنفاق، بعد خصم الضريبة، لطبقات الدخل المختلفة، أى توزيع الدخل الحقيقى القابل

(١) يمكن الوصول إلي نفس الهدف بافتراض انتقال نصف الضريبة إلي الأمام ونصف الضريبة الآخر إلي الخلف Shifed Backward.

للتصرف (بتجاهل قيمة الخدمات الحكومية)، غير أن هذا الجدول لا يبين ماذا كان يحدث لو ألغيت ضريبة المبيعات أو ماذا كان يحدث لو لم تفرض هذه الضريبة منذ البداية. غير أن العمود الأخير يتضمن ذلك في شكل النسبة المئوية، حيث تشير إلى أنه في غياب ضريبة المبيعات فإن كل طبقة من طبقات الدخل تحصل على زيادة في الدخل القابل للتصرف بنسب متساوية. والحقيقة أن كلا من الحدثين الغاء الضريبة أو الإجراءات التي تتخذ للوصول إلى توازن جديد مثل تخفيض الإنفاق الحكومي أو زيادة ضريبة أخرى) سوف تؤدي إلى انتقال دوال الطلب في الاقتصاد القومي كله. وقد يتصادف أن يترتب على ذلك دخل إجمالي قدره ١٠٠٠٠٠ جنيه لهؤلاء الذين كان يمكن أن يضعوا في الشريحة صفر - ١٠٠٠٠ جنيه من الدخل و ٣٠٠٠٠٠ جنيه لهؤلاء الذين كان يمكن أن ينتموا إلى الشريحة أعلى من ١٠٠٠٠ جنيه. وذلك بصرف النظر عما يحدث من انتقال الأفراد بين هذه الطبقات. وتكمن الصعوبة هنا في أن الأعمدة (٢)، (٣) تعتمد جزئياً على العمود (٤) كذلك لايمكن الوصول إلى توازن جديد دون تحديد الإجراءات المتخذة لمقابلة الخسارة في الحصيلة الناشئة من الغاء الضريبة[١]

الضرائب وآثارها النوعية:

عندما ينصرف التفكير عن تحديد الآثار الكمية لفرض الضرائب على المستوى القومي، فإنه يمكن تحديد الميول أو الاتجاهات التي تترتب على فرض ضرائب ذات قاعدة عريضة دون تحديد التغيرات الأخرى في نظام التمويل العام. مثال ذلك الإجابة على السؤال.. هل تؤدي ضريبة الدخل إلى

(١) انظر في معني جداول عبء الضريبة :

A. R. Prest. "Statistical Calculation of Tax Burdens" ***Economica*** (August, 1955), PP. 22-234 - 45.

زيادة أو نقص المخاطرة ؟ ونحب أن نؤكد هنا إلى أن التغيرات الأخرى التى تحدث فى نفس الوقت فى نظام التمويل العام (مثل تخفيض ضريبة أخرى أو زيادة الإنفاق الحكومى، أو تخفيض الدين الحكومى، أو زيادة الرصيد النقدى للحكومة) قد تؤثر على المخاطرة، ولذلك إذا أريد معرفة التقديرات الكمية للتغير فى عنصر المخاطر على المستوى الإجمالى للاقتصاد القومى، فإنه لابد من تحديد التغيرات الأخرى، ولكن يمكن التغاضى عن هذه التقديرات الكمية إذا كان السؤال محدد فى معرفة آثار ضريبة الدخل على التوزيع الاحتمالى لنتائج الأعمال المنتظرة لمشروع ما.

كذلك فإن معظم الآثار الأخرى للضرائب والتى تلائم المعايير الموضوعة (والتى سنناقشها فى الفصل الثانى من هذا الكتاب)، يمكن تحليلها فى صورة غير كمية أو فى صورة معدلات تغير دون تحديد المتغيرات الأخرى التى تصيب، فى نفس الوقت، نظام التمويل العام. غير أن أثر توزيع الدخل والثروة التى تعتبر من الآثار الكمية على مستوى الاقتصاد القومى، لايمكن تقديرها بهذه الكيفية، فالأثر الوحيد الذى يمكن التعبير عنه كمياً هو إجمالى صافى أثر التغيرات الآنية التى تحدث فى نفس الوقت: التغير فى سعر الفائدة الأساسى، والزيادة فى معدل ضريب الأرباح التجارية وما يصاحبها من تغيرات فى طريقة خفض معدلات الضرائب الأخرى، والزيادة فى الإنفاق الحكومى، والنقص فى الدين الحكومى أو التغير فى الأرصدة النقدية للحكومة.

لذلك فإن تحديد هذه التغيرات الآنية الأخرى يعتبر جزءاً لايتجزأ من التحليل. ويمكن إجراء هذا التحديد عند أحد مستويات ثلاث:

أولاً: تحديد كيفية التصرف فى الحصيلة الإضافية الناشئة عن زيادة

الضريبة أو كيف يمكن تحسين وضع الخسارة الناجمة من خفض معدل الضريبة.

ويمكن افتراض أن حصيلة الضريبة تنفق على نفس السلع والخدمات التى كان سيشتريها القطاع الخاص لو لم تفرض الضريبة أساساً[1] هذا النموذج من المشتريات سوف يختلف، بالطبع، طبقاً لنوع الضريبة المفروضة. فإذا تجاهلنا كيفية استخدام المشتريات بمعنى عدم أخذ الخدمات الحكومية المجانية فى الاعتبار فإن الآثار الناتجة تنحصر فى الضريبة وما يصاحبها من نمط فى الإنفاق الحكومى. أى أن الآثار التى تدرسها ليست تلك الآثار الناجمة عن فرض ضريبة معينة بمفردها، ولكن تلك الآثار التى تنشأ عن فرض ضريبة معينة وفى إنفاق حصيلة هذه الضريبة. وبعبارة ماسجريف *Masgrave* تعبر التغيرات فى توزيع الدخل القابل للتصرف عن وقع الميزانية العامة للدولة *Budgetincidence* فإذا حسبت قيمة الخدمات الحكومية المجانية ضمن الدخل القابل للتصرف للقطاع العائلى عند حساب هذا التوزيع، فإن التوزيع الجديد هو نتيجة للضرائب والإنفاق الحكومى، والخدمات الحكومية المجانية : وقع موازنة الدولة وخدماتها.

ويمكن اعتبار حصيلة الضريبة كبديل لمقدار مساوى من حصيلة ضريبة أخرى. وفى هذه الحالة يمكن وصف التغير في توزيع الدخل القابل للتصرف على أنه «وقع للتفاضل النقدى» *Money differential Insidence* للإحلال الضريبى، غير أن الحصيلة النقدية للبدائل الضريبية المختلفة لاتدفع

(١) انظر المرجع السابق لهاربرجر A.G. Harberger ص ٢١٨. حيث يفرض هاربرجر أن المستهلكين ينفقون نصف دخلهم القابل للتصرف علي السلعة س ونصف دخلهم الآخر علي السلعة ص.. ويمكن الرجوع إلى كتاب فريدمان.

Friedman, *Price Theory,* (Chicago; Aldine Publishing Company, 1962), PP.34-43.

للتعرف علي مزيد من دوال الطلب من هذا النوع.

بالضرورة القطاع الخاص على التنازل عن نفس كمية الموارد وبنفس النمط ونتيجة لذلك فإن تحديد هذه الحصيلة المتساوية قد يتضمن تغير فى مقدار ونمط الموارد التى تستغلها الحكومة[1].

ثانياً : يمكن افتراض استمرار الحكومة فى استخدام نفس مقدار ونمط الموارد، والخلاف الجوهرى هنا يكمن فى أن التغيرات فى معدلات الضريبتين لن تعطى تغيرات متساوية فى الحصيلة. ويمكن تسمية أثر التغيرات المتساوية للموارد على توزيع الدخل القابل للتصرف، فى هذه الحالة بالوقع التفاضلى *differential incidence* وحتى الآن لا يوجد مقترح بأسلوب فنى مختصر في تحليل التوازن العام نتبين منه الزيادة فى معدل أحد الضرائب (ولتكن ضريبة قيمة مضافة) التى تساوى فى حصيلتها النقص فى معدل أحد الضرائب الأخرى (ولتكن ضريبة الدخل الفردى).

ثالثاً: يجب ملاحظة أن نمط وحجم الموارد التى تستخدمها الحكومة لايمكن أن يظل، بأى حال من الأحوال، ثابتاً دون تغير عندما تنخفض أحد الضرائب وتزيد الأخرى، دون أن يؤثر ذلك على العمالة.. كذلك إذا كان مستوى العمالة هو ذلك المستوى المحدد فى برنامج السياسة العامة. فإنه ينبغى تغيير ضريبة ثالثة أو أكثر من ضريبة أخرى فى نفس الوقت.

وعلينا أن نتساءل إذاً عن التغيرات فى توزيع الدخل الحقيقى القابل للتصرف التى تصحب ذلك ؟ والحقيقة أن مثل هذه التغيرات لا تمثل الوقع التفاضلى للضريبتين الأولتين، حيث أن هناك ثلاثة ضرائب أو أكثر يجب

---

(١) انظر B.A. Musgrave, *The Theory of Public Fincnce*, PP.12-120.

تغييرها. ولنأخذ مثال لذلك بافتراض أن هناك عاملين للإنتاج : العمل ورأس المال، تعمل بكميات معينة فى كلا من القطاعين العام والخاص.

ولنفترض أن حجم التوظف من هذين العاملين لن يتغير نتيجة للتغيرات التى تطرأ على الضرائب.. كذلك سوف نفترض أن استخدام الحكومة من هذين العاملين سيظل دون تغير.

وموضوع السياسة هنا يتعلق بالتغير فى توزيع الدخل الحقيقى القابل للتصرف: وحتى يمكن الوصول إلى توزيع أكثر عدالة نلجأ إلى رفع ضريبة الدخل الفردى وخفض الضريبة العامة للمبيعات. ولكن هذه المعدلات الجديدة للضريبتين لن تعيد مستوى التشغيل الأصلى لكلا العاملين إلا فى حالة استثنائية واحدة عندما تؤثر كلا الضريبتين فى مستوى تشغيل العاملين بنفس النمط. ويمكن أن تعوض زيادة ما فى ضريبة الدخل الفردى عن نقص معين فى ضريبة المبيعات حتى يمكن الحفاظ على مستوى تشغيل العمالة، ولكن مستوى تشغيل رأس المال سوف يتغير فى هذه الحالة.

وفى ظل نظام متداخل، مثل هذا عندما يكون أمام متخذ القرار هدفين: تحديد مستوى معين من العمالة وحجم ما من تشغيل رأس المال ويتاح له من أدوات السياسة المالية ضريبتين يمكن تغيير قيمتهما كضريبة الدخل الفردى وضريبة على المبيعات. يكون هناك، فى العادة، مجموعة وحيدة من القيم أى أن هناك مجموعة وحيدة من معدلات الضريبتين التى تحقق هذين الهدفين ولا توجد أى قيم أخرى من هذه المعدلات تحقق الهدف المنشود. لذلك فإن تحقيق هذين الهدفين من قبل يشير إلى أن معدلات الضرائب القائمة هى المجموعة الوحيدة التى تحافظ على تحقيق الأهداف.

لذلك إذا أريد إضافة هدف ثالث وهو تغيير توزيع الدخل القابل

للتصرف مع الحفاظ على قيم الهدفين الآخرين كما هى فإن الأمر يتطلب تغيير فى معدل ضريبة ثالثة ولتكن ضريبة الأرباح التجارية.

غير أن التغير فى توزيع الدخل، فى هذه الحالة، هو نتيجة للتغير فى معدلات الضرائب الثلاث وليس نتيجة للتغيرات فى معدلات الضريبتين فقط لذلك فإن الوقع التفاضلى يصبح فكرة متعددة الأبعاد عندما يراد تحقيق أكثر من هدفين، وفى هذا المثال الذى سقناه فيما سبق يتبين لنا أنه لايمكن أن يكون هناك وقع تفاضل لضريبة الدخل الفردى وضريبة المبيعات فى ظل معيار عدم تغيير الموارد التى تستخدمها الحكومة.. اللهم إلا إذا سمح للقطاع الخاص بتغير أحد موارده على الأقل.

وسوف نتعرض لشرح مثل هذه الأمور بالتفصيل فى فصل آخر من هذا الكتاب.

ولكن يجب الإشارة هنا إلى أنه فى الحالات الأكثر تعقيداً عندما يكون هناك ثمان أهداف (مثلاً) مطلوب تحقيقها. فإن الأمر يتطلب وجود ثمان أدوات من أدوات السياسة المالية لهما مجموعة وحيدة ***Uniqueset*** من المعدلات أو القيم. فإذا أريد تغيير أحد هذه الأهداف كإعادة توزيع الدخل مثلاً، ليكون أكثر عدالة، مع الاحتفاظ بقيم كل من الأهداف الأخرى على حالها فإن قيم الأدوات الثمانية من أدوات السياسة المالية لابد وأن تتغير. أى أن كل القيم الثمانية لابد وأن تتغير نتيجة لتغير قيم أحد الأهداف فقط (مع بقاء قيم الأهداف الأخرى دون تغير). ويكون التوزيع الجديد للدخل القابل للتصرف وقع ***Incidence*** للتغيرات فى أدوات السياسة المالية الثمانية[1].

---

(١) انظر المرجع المذكور سابقاً لبنت هانسن Bent Hansen ص ٩٣-٩٨.

التحويلات والخدمات العامة *Government Transfer Payments Services*:

إن الإعانات والتحويلات، على عكس الضرائب، يمكن الاستمرار فى استخدام تحليل التوازن فى معالجة انتقالها ووقعها إذ لا توجد قاعدة عريضة للإعانات مشابهة لتلك القاعدة التى تحدثنا عنها بالنسبة للضريبة العامة على المبيعات أو ضرائب الدخل. ولكن أى إعانة عادة ما تفى بالشروط الثلاثة التى ذكرناها عند التعرض للضرائب ذات القاعد المحدودة. كذلك الحال بالنسبة للتحويلات التى تتم بين الحكومة والأفراد.

وكما هو الحال بالنسبة للضرائب ذات القاعدة العريضة نجد أن الضرائب السالبة للدخل ذات القاعدة العريضة لا يمكن معالجة وقعها ومرونة انتقالها على حدة[1].

ويمكن استخدام تحليل التوازن الجزئى فى تقدير توزيع منافع الخدمات الحكومية المجانية مع الأخذ فى الحسبان أن جزءاً من هذه المنافع يتسرب إلى الآخرين عن طريق قوى السوق. فبعض هذه الخدمات مثل البوليس وإطفاء الحريق يستخدم من الموارد الإجمالية للاقتصاد القومى جزءاً صغيراً بالنسبة لإجمالى الدخل القومى، ولذا فإن استخدام تحليل التوازن الجزئى يفيد فى تحديد آثار هذه الخدمات، غير أن هذه التقديرات لتوزيع منافع الخدمات المجانية للحكومة ليست على نفس الدرجة من الاهتمام مثل ما يحدث لتحليل الأنواع المختلفة للضرائب فبعض الخدمات المجانية الحكومية من الضرورة بحيث لايمكن إلغائه كلية إذا أريد للاقتصاد القومى الاستمرار فى العمل: مثال ذلك خدمات الشرطة وإطفاء الحريق. فالخدمات المجانية المختلفة ليست بدائل لبعضها البعض، كما هو الحال بالنسبة للضرائب – إذ

(١) سوف نعاود الحديث بالتفصيل عن هذا الموضع في الفصل الرابع.

يمكن للدولة أن تستمر فى العمل دون فرض ضرائب عامة على المبيعات ولكنها لاتستطيع الاستغناء عن الاحتفاظ برجال الشرطة للحفاظ على الأمن.

والحديث هنا عن الخدمات المجانية التى تقدمها الحكومة لاينطبق على جميع بنود الإنفاق الحكومى، فالإنفاق الحكومى النقدى لشراء خدمات عوامل الإنتاج أو المنتجات من القطاع الخاص لا تختلف (باستثناء بعض منها) فى آثارها عن الإنفاق المماثل للقطاع الخاص. لذلك ينبغى تحديد حجم الإنفاق فى حالة فرض ضريبة كبيرة *Large tax* ثم يستتبع ذلك دراسة لآثار هذه الضريبة وآثار الإنفاق على كل من مستوى الأسعار والعمالة وغيرها من المتغيرات الاقتصادية.

وتحديد طبيعة الخدمات التى تقدم نتيجة لهذا الإنفاق غاية فى الأهمية، فقد تستخدم بعض الموارد مثل الجرارات وأدوات النظافة وغيرها لتقديم خدمات للطرق العامة، أو لتجميع القمامة.

كذلك فإن علم المالية العامة ذات أهمية كبيرة للدارس لأن الحكومة قد تحتكر بعض الأنشطة أو تركز إنفاقها على قطاع صغير أو منطقة جغرافية معينة.

وبعض أنواع الإنفاق الحكومى مثل الضمان الاجتماعى والإعانات وغيرها من النفقات التى لاتدفع لشراء سلع أو خدمات لابد من تحديد كمياتها ونوعياتها فالإنفاق، فى هذه الحالة، يشابهه الخدمات المجانية التى تقدمها الحكومة بعد شراء السلع والخدمات.

خلاصة: نخلص مما تقدم أن تحليل التوازن الجزئى، والذى يجرد نفسه عن طبيعة استخدام الإيرادات أو الصور المباشرة المشابهة لها، والذى يجرد نفسه كذلك من الحاجة إلى تغيير قيم أدوات السياسة المالية الأخرى

إذا أريد الاحتفاظ بقيم الأهداف الأخرى على حالها دون تغير كما يفيد كثيراً فى تقدير آثار التوزيع المجانى للخدمات أو الإعانات أو مدفوعات الرفاهية.. ويفيد كذلك فى تحليل آثار مقاييس الإيراد باستثناء التقديرات الكمية لانتقال ووقع الضرائب والإنفاق.. إذ يستحيل تقدير هذه الآثار الكمية ما لم تقابل بعض الشروط. ومثل هذه الشروط لايمكن تحقيقها بالنسبة للضرائب ذات القاعدة العريضة.

ولذا فإن مثل هذا النوع من الضرائب يتطلب استخدام تحليل التوازن العام فقط. وسوف نقوم بعرض لاستخدام تحليل التوازن الجزئى فى الكتاب الثانى من هذا المرجع تحت عنوان تحليل بنود الموازنة العامة للدولة. وسوف يتعرض هذا الكتاب الثانى إلى دراسة إمكانية إحلال ضريبة كبيرة محل الأخرى، مما يستوجب تطبيق تحليل التوازن العام والوقع التفاضلى للضرائب.

الفصل الثانى

معايير السياسات المالية

يواجه واضع السياسة المالية العديد من البدائل من أنماط الإنفاق والخدمات الحكومية ووسائل تمويلها وحتى يستطيع تحديد نمط معين من أنماط الإنفاق الحكومى وأسلوب تمويلها يلجأ إلى استخدام بعض المعايير التى تساعده على الوصول إلى قرار فى هذا الخصوص، ونحب أن نؤكد هنا أن واضع السياسة لا يوازن بين كل هذه المعايير داخل نظام متكامل يبتكره على أساس مجموعة موحدة من القرارات. ولكن عملية الاختيار عملية تاريخية تنمو وتضطرد باستمرار. فالنمط السائد للضرائب والخدمات الحكومية هو حصيلة عمليات أجريت فى الماضى لتحديد هذا النمط شيئاً فشيئاً على فترة طويلة من الزمن. ولكن هذا الاضطراد ليس وليد المصادفة ولايتم عشوائياً ولكنه يعتمد على معايير عامة يستند إليها ويسترشد بها.

ويقدم هذا الفصل من الدراسة وصفاً للمعايير التى تستخدم فى الاقتصاديات الحرة *private enterprise Economies* على خلاف تلك المعايير المستخدمة فى الدول الاشتراكة.

ولقد صيغت بعض هذه المعايير منذ قرون مضت[١] ولذا فقد أغفلنا فى هذا الجزء الحديث عن المعايير التى كانت لها أهمية فى الماضى وأصبحت لاتلائم الظروف الحديثة لعالم اليوم[٢].

(١) توضح المقارنة بين قوانين الضرائب لآدم سميث كما وردت في كتابه عن ثروة الأمم وبين معايير السياسات المالية المستخدمة في هذا الفصل من الدراسة طبيعة القوانين القديمة وقصورها - حتي في مجال الضرائب - علي ضوء الظروف والأوضاع الحديثة.

(٢) انظر

- Fritz Neumark. Grundsatze dor Besieuerung in Vergangenheitund

وتصبح معظم هذه المعايير أهدافاً من أهداف التحليل الكلى للاقتصاد القومى كما سيرد ذكرها فى الكتاب الرابع والأخير من هذا المرجع عند التعرض بالحديث عن السياسات المالية.. أما بقية المعايير وخاصة ما يتعلق منها بجوانب العدالة والمساواة ينظر إليها كخاصية أو سجية يرغب المجتمع فى إطلاقها على أدوات السياسة المالية بدلاً من اعتبارها أهدافاً يرجى تحقيقها باستخدام هذه الأدوات مع غيرها من الأدوات الأخرى التى لاتتبع السياسة المالية، ومهما يكن من أمر الكيفة التى تعرض بها هذه المعايير فيما بعد سواء اعتبرت أهدافاً أو اعتبرت خواص *Attributes* فإنها معايير تستخدم فى تقييم أدوات السياسة المالية.

وبعض هذه المعايير لايثير أى تعارض من المصالح المختلفة لجمهور المواطنين بل تتحد آراء المجتمع حولها بمجرد فهمها.. مثل هذه المعايير قد يطلق عليها معايير الرأى العام *Consensus Criteris* ، ومن أمثلة ذلك تخفيض الالتباس فى الضرائب وتحقيق التوظف الكامل. وبعض المعايير الأخرى تولد تعارضاً حاداً فى الآراء لأنها تفيد بعض الناس (يتحسن حالهم) على حساب الآخرين (تسوء حالتهم). ولذا فهى معايير متعارضة المصالح *Confliet of Interest Critria* وتمدنا المعايير المتعارضة بقياس يرشد السياسة المطلوب اتخاذها ولكنه يفرض أعباءً ضد رغبات بعض أفراد المجتمع. ومن أمثلة هذا النوع من المعايير درجة التصاعد فى الضرائب وتثبيت مستوى الأسعار[1].

---

(١) انظر : Gegenwart (Wiesbaden : Steiner, 1965), PP. 9-12.

- Roy Blough, The Federal Taxing Process (New York: Prentice-Hall, 1952), Pp. 4-11.. Gesare Cosciani, Inastituzioni Di Scienza Delle Finaoze (3d Ed., Turin : Unione Tipografico Editrice Torinese, 1961), Clip. 3. And Janies Buchanan, Fiscil Theory And Political Economy. (Cbapel Hill : University Of North

وتنقسم كل مجموعة من المعايير إلى جزئين : أحدهما يختص بالعدالة والآخر بتخصيص الموارد (الكفاية : فى حالة عدم وجود تباين فى الآراء).

وقد يبدو معيار العدالة لأول وهلة خارج مجموعة الرأى العام.. ذلك لأن العدالة فى المالية العامة تناقش فى نطاق توزيع الأعباء والمنافع للدخل أو الثروة وهذا الموضوع يثير تعارضاً واضحاً فى المصالح. ومع ذلك فهناك بعض معايير العدالة التى تلاقى قبولاً عاماً وسوف نتناولها فى هذا الفصل من الدراسة.

وليس الغرض من تحليلنا هنا هو تحديد ما ينبغى عمله ولكن الغرض هو فهم ما تم إجراءه فعلاً. على أننا سنقدم بالطبع الاقتراحات حول الأهداف التى تم الوصول إليها باستخدام أدوات كافية وغير متعادلة.

وقد يجد القارئ أن العديد من المعايير لها أهمية أكبر فى تفهم السياسة الضريبية والتمويل النقدى الجديد عن تفهم سياسة الإنفاق ولذا فإنها تحتاج إلى إضافة وبعضها يحتاج إلى الغاء حتى يمكن تفهم سياسة الاقتراض *Borrowing Policy* وكما لاحظنا فى الفصل الأول يظهر العديد من مصادر الإيراد الرئيسية كبدائل لبعضها البعض فى تحقيق الواجب الرئيسى لها وهو الحصول على المبالغ وتخفيض الطلب الإجمالى للقطاع الخاص. بينما لايصلح العديد من أنواع الخدمات الحكومية، فى العادة كبدائل لبعضها البعض لذلك نجد أن عملية اختيار البدائل مشكلة معروفة بالنسبة للضرائب وغيرها من مقاييس الإيراد. ولذا تنطبق المعايير الموضوعة هنا بشكل أكثر أهمية على الضرائب.. على أنه لاينبغى المبالغة فى هذا التمييز فمن بين أنماط البادئل المتاحة للخدمات الحكومية يمكن استخدام بعض من هذه المعايير للحكم على حجم الخدمات التى تقدم فى كل بديل منها.

Carolina Press 1960), Pp.64-68, & Public Finance In Democratic Process (Chapel Hill, 1967) PP. 128-131.

معايير الرأى العام

Consensus Criteria

معايير العدالة *Equity Criteria*:

هناك من المعايير المتفق عليها فى تطبيق مبدأ العدالة والمساواة لأدوات السياسة المالية : وتنبع هذه المعايير من مبدأ واحد، وهو معاملة جميع من لهم نفس الظروف سواء.. وهو ما يتفق مع المبدأ الذى يقرر بأن الجميع أمام القانون سواء(١). ولكن هذه الظروف التى يخضع لها الأفراد داخل المجتمع وتطلب معاملتهم سواسية تعتمد على ما يتفق الرأى العام حول ما يلائم منها المجتمع ذاته، فلو حدث اختلاف فى الرأى حول مدى ملائمة ظرف معين للمجتمع فإن هذا الموضوع يخضع لمجموعة المعايير التى تعرف بالمعايير المتعارضة *Conflict Criteria* والتى سيرد ذكرها فيما بعد.

وقد تصادفنا الحياة العملية بأحوال وظروف كثيرة يتفق الرأى العام على عدم ملائمتها للمجتمع ومع ذلك تظهر التشريعات والقوانين أن لهذه الظروف آثار على تحديد مقدار الضريبة المستحقة أو الإعانة أو مدفوعات الرفاهية أو الخدمات المجانية التى يحصل عليها جمهور المواطنين. فقد يتفق الرأى العام على تساوى ظروف مجموعة من المواطنين ومع ذلك يظهر التطبيق الفعلى أن هذه المجموعة من الأفراد لاتخضع لنفس المعاملة.. بل تتباين المعاملة بينهم دون مساواة.

---

(١) انظر:

- Douglas Dosser, "Economic Analysis of Tax Harmonization", In Carl S. Shoup (Ed.).
- Fiscal harmonization in Common Markets (New York: Colombia University Press, 1967), Vol-1, P.20.

إذ يعتقد فى هذه الحالة أن معيار العدالة إنما يتطلب معاملة الأفراد المتساوون فى الظروف بشكل متباين حتى يمكن تحقيق العدالة بينهم.. ولكن كيف يحدث ذلك عندما يتفق المجتمع على تساوى الظروف المحيطة بهم والتى تجعلهم سواسية فى نظر هذا المجتمع؟ وتكمن الإجابة على هذا التساول، جزئياً، فى الحقيقة أن المساواة فى معاملة الأفراد المتساوون فى الظروف لها عدة جوانب، لاتتفق مع بعضها البعض. فمحاولة المساواة فى المعاملة فى أحد الجوانب قد تؤدى إلى عدم المساواة فى معاملة جانب آخر.

كذلك قد يرجع تباين المعاملة لمن يتساوون فى الظروف إلى عدم رغبة المجتمع فى تكوين المزيد من الجهود فى مراجعة قوانين المالية العامة وأحكام إدارتها بالدرجة التى تتطلبها تحقيق العدالة فى المعاملة لكل هذه الجوانب. وأخيراً فإن رجل الضرائب يود تعظيم الحصيلة بأقل تكلفة ممكنة وفى حدود الميزانية الموضوعة.

والقائم بتوزيع الإعانة أو تحويل جزء من مدفوعات الرفاهية أو تقديم خدمات مجانية يحاول تعظيم الهدف المنشود من كل إجراء يتخذه فى حدود الأموال المتاحة له. وقد يتعارض هذا الهدف كثيراً مع الهدف فى تحقيق العدالة والمساواة فى المعاملة.

الجوانب الستة فى تحقيق المساواة فى المعاملة

إن المساواة فى معاملة الأفراد المتساوون فى الظروف لها جوانب ستة:

* الملائمة — *Relevance*
* اللاشخصية — *Impersonality*
* التأكد — *Certainty*
* الاستمرار — *Continuity*

* التوحيد فى سوء الدفع *Uniformity Of Mispayment*
* التوحيد فى تغطية التكاليف *Uniformity Of Cost Compliance*

١- إن الجانب الأساسى الذى تتضمنه فكرة الاتفاق العام *Consensus* هو أن الظروف التى يقر المجتمع ضرورة وجودها للحكم على تساوى الأفراد داخل المجتمع لابد وأن تكون ملائمة لوجهة نظر المجتمع وتقابل معايير المجتمع ونظرته إلى المبادئ العامة للعدالة فى هذا المجتمع. ومن أمثلة ذلك حالة ضريبة الدخل *Income Tax* عند تطبيقها على القيمة الإيجارية لعقار يسكنه صاحب هذا العقار. فمثل هذا الإيجار غالباً ما يعفى من الضرائب فى أى مجتمع من المجتمعات، فهل يفسر السبب من وراء هذا الإعفاء إلى عدم تدفق أية مبالغ بين الأفراد فى شكل إيجار نقدى يدفعه فرد لآخر ؟ إذ أن صاحب العقار يستغله بنفسه، ولذلك لاتعكس هذه الحالة تبادل الإنفاق والدخل بين شخص وآخر.

فإذا أردنا تطبيق هذه القاعدة فى تقرير الإعفاء من ضريبة الدخل من عدمه : أى أن وجود سداد نقدى لقيمة الإيجار وتدفق الأموال بين الأفراد كشرط أساسى لخضوع الأفراد أو إعفائهم من الضريبة.. لوجدنا أن هذه الحقيقة لاتنطبق ولاتتخذ معياراً لتقرير الإعفاء من الضريبة من عدمه[(١)]، فالحصول على مبالغ نقدية أو أى شكل آخر من أشكال الإيراد النقدى أو العينى من فرد لآخر لايعتبر دليلاً عاماً للحكم على تساوى فردين من أفراد المجتمع فى الظروف التى تؤهلهم للخضوع لضريبة الدخل. فالتوسع فى إعفاء الإيجار الضمنى *Imputed Rent* إنما يعنى شيئاً آخر خلاف المساواة فى المعاملة، وربما يكون الهدف من ذلك هو إعانة ملكية المساكن أو المساواة فى سوء دفع الضرائب.

(١) يمكن مقارنة هذه الحالة مالك المنزل الذي يسكنه بنفسه بحالة مالك محل تجاري يستهلك جزء من بضاعته في استعماله الشخصي.

٢- تحديد الظروف الملائمة تحديداً يكفل الاحتفاظ بالموضوعية وتجنب الشخصية في المعاملة .. وهذا الجانب من العدالة في المعاملة يتعرض للمخالفة عندما تنخفض مجموعة الأفراد الذين يعاملون معاملة غير شخصية إلي مجموعة واحدة أو بعض من الأفراد أو منشآت الأعمال.

وتنتفى الموضوعية (اللاشخصية) إذا اتخذت القوانين والقرارات طابعاً فردياً. وجدير بالملاحظة أن أى دافع ضريبة يرحب بالحصول على مزايا من قانون الضرائب ولكنه حتماً يفضل الموضوعية كقاعدة عامة فى القانون.

٣- ومن الناحية الأخرى يجب تحديد الظروف الملائمة تحديداً قاطعاً بحيث يتسنى للأفراد أن يعرفوا مسبقاً الآثار التى يتعرضون لها بالنسبة للضريبة المفروضة عليهم أو الإعانات أو مدفوعات الرفاهية أو الخدمات الحكومية التى يحصلون عليها فى حالة قيامهم بنشاط معين من الأنشطة. ويتفق هذا مع قانون آدم سميث *Adam Smith* عن التأكد *Certainty* (اليقين) وآثاره الاقتصادية والاجتماعية الهامة فاليقين أو التأكد هو أحد جوانب المساواة فى المعاملة، لأنه يؤكد للفرد أنه سوف يستمر فى الحصول على معاملة عادلة فى الفترات المتتالية إذا استمرت نفس الظروف الملائمة تلازمه. ولكن عدم تحديد القواعد والقوانين تظهر تشككاً وتساؤلاً حول استمرار تطبيق نفس القواعد والقوانين السارية.

٤- يجب ألا تؤدى التغيرات الطفيفة فى الظروف الملائمة، كما أو نوعاً إلى تغير كبير فى الضريبة المستحقة أو الإعانة ومدفوعات الرفاهية أو الخدمات الحكومية المقدمة. يجب ألا تكون هناك ثغرات أو قفزات فى أدوات السياسة المالية من ضرائب وغيرها، بل يجب أن تكون القاعدة العامة هى الاستمرار وليس التقطع *Discontinuities* ويتضمن الجانب

الثانى للمساواة فى المعاملة (جانب اللاشخصية) هذا الجانب الرابع والذى يجب أن نقرر له عبارة مستقلة نظراً لما يتركه من آثار على كلا المجموعات الكبيرة والصغيرة. ويمكن التميز بين الفشل فى احترام قاعدة الاستمرار هذه وبين التمسك بقاعدة التأكد (الجانب الثالث)، وسوف نعطى مثالين لحالة الاستمرار النوعى *qualitative Discontinuities* فى حالة فرض ضريبة على المبيعات لنوضح هذه النقطة. فلو فرضنا أن قانون الضرائب يستثنى الأغذية المحفوظة *Processed Food* من ضريبة المبيعات، يجب وضع حد فاصل، فى القانون، بين ما يعتبر من عمليات الحفظ *Processing* فالا يعتبر عمليات حفظ مثل المناولة *Handling* والتغليف *Packaging* والنقل. مثل هذا الحد الفاصل قد يفصل بين الأنشطة التى تتشابه إلى حد بعيد. ومع ذلك قد لايكون هناك قصور فى التأكد (الجانب الثالث) مع وجود مجموعة كبيرة من الأفراد تعامل معاملة موضوعية غير شخصية *Impersonal* (الجانب الثانى) كذلك فإن ضريبة المبيعات التى تفرض على ممتلكات فردية ملموسة يمكن التهرب منها بإحلال عقد إيجار محرر لهذه الممتلكات بدلاً من عقد البيع والذى يعطى نفس الشيء بالنسبة للمشترى، ولكن يختلف الوضع القانونى لهما، وفى هذه الحالة لايوجد أى مظهر من مظاهر اللاتاكد حول الآثار التى تترتب على إتباع برنامج من برامج الأنشطة. وفى هذه الحالة نحب أن نؤكد مرة ثانية أنه لاتوجد معاملة خاصة لأى فرد معين بذاته أو مجموعة صغيرة من الأفراد. كذلك فإن الاستمرار الكمى *QuantitativreDiscontinuities* قد يحدث دون الإخلال بالجانب الثانى والثالث لمعايير المساواة فى المعاملة،

مثل الحالات التى تعفى فيها المنشآت الصغيرة (المنشآت التى يقل حجم مبيعاتها عن رقم معين) من ضريبة المبيعات. بينما تخضع مبيعات المنشآت الكبيرة للضريبة بالكامل والاستمرار الكمى يسهل تجنبه عن الاستمرار النوعى. ويمكن الاستعاضة عن ذلك النوع من الاستثناءات التى ذكرناها والتى يمكن أن نطلق عليها الإعفاءات (المختفية) ذلك لأنها تتلاشى بمجرد الوصول إلى نقطة معينة (أى حجم معين من المبيعات). بنوع يسمى بالإعفاءات «المتضاءلة» *Dwindling* والتى تتناقص تدريجياً حتى تصل إلى الصفر.

٥- ودرجة الخطأ فى المدفوعات، سواء كانت المدفوعات إلى الدولة (الضرائب) أو من الدولة (مدفوعات الرفاهية والإعانات) لابد وأن تكون واحدة بالنسبة لكل من يدفعها أو يحصل عليها. فإذا سلمنا بوجود قصور فى دفع الضرائب *Under Payment of tax* فإن هذا المعيار يتطلب حدوث هذا القصور (فى عدم دفع الضريبة بالكامل) لكل فرد من الأفراد بنفس النسبة وبناءً عليه لاتختلف معاملة كل فرد بالنسبة لدافعى الضرائب عن الآخرين بل الكل سواسية يعرضون لمعاملة عادلة.

ومن الناحية الأخرى يتطلب هذا المعيار تحقق معيار العدالة كذلك فى حالة الزيادة فى الحصول على الإعانات ومدفوعات الرفاهية.. أى أن الجميع يحصولون على الزيادة الإضافية بنفس النسبة.. وقد ينشأ القصور فى دفع الضريبة من التهرب العمدى عن طريق تقديم إقرار ضريبى غير صحيح أو عن طريق دفع رشوة إلى محصل الضريبة، وقد تنشأ عن غير قصد نتيجة لجهل دافع الضريبة بحقيقة القانون أو سوء تقدير الجهاز الضريبى (عندما يخطأ مثلاً فى تقدير قيمة عقار من العقارات) دون حدوث أية ضغوط من

جانب دافع الضريبة ويختلف هذا القصور فى دفع الضريبة عن الحالات التى تعتبر تجنب للضريبة *Tax avoidance* والتى سيرد ذكرها والتفرقة بينها فيما بعد.

هذا المعيار، معيار المساواة النسبية فى تخلف تسديد الضرائب ينطبق إلى حد كبير على الضرائب النسبية *proportional tax*، وعلى خلاف ذلك، نجد أنه فى حالة الضرائب التصاعدية، لايمكن الجزم بأن دافع الضريبة فى الشرائح العليا يتساوى فى المعاملة مع دافع الضريبة فى الشرائح الدنيا.. فلو كان هناك قصور فى دفع الضريبة يعادل ١٠٪ بالنسبة لدافع الضريبة فى شريحة ما فإن القصور بالنسبة لدافع الضريبة فى شريحة أخرى لاشك يختلف عن هذه النسبة.. ذلك لأن فكرة التصاعد ذاتها قد تعنى أن نسبة الخطأ لابد وأن تتصاعد كذلك حتى يمكن المساواة فى المعاملة.

لكن يبدو أن تساوى الخطأ النسبى يفيد عند وضع صياغة تقريبية لهذا المعيار.. فهى أفضل من أخذ الخطأ المطلق فى مقدار قصور التسديد. ويصبح ضرورياً وضع مثل هذا المعيار عندما تختلف نسب القصور فى تسديد الضرائب فى بعض الدول لبعض أنواع الضرائب.

ويمكن التوسع فى هذا المعيار ليغطى ما يحصل عليه الأفراد من الخدمات الحكومية المجانية، مثل خدمات الشرطة.

ويمكن تحقيق الهدف من وضع معيار النسب غير المتساوية من قصور تسديد الضرائب بين دافعى الضرائب بتحمل التكلفة المالية الناشئة عن الفشل فى تحصيل الحصيلة التى كان يمكن الحصول عليها على ضوء الإمكانيات الإدارية المتاحة.. وبالرغم من أن هذا المعيار لايطبق فى الحياة إلا أنه يحمل من الخصائص ما قد يؤهله للانضمام إلى مجموعة معايير الرأى العام.

وقد يحصل المسئول عن الضريبة مبالغ أكبر من الضريبة المستحقة نتيجة لسوء التقدير أو الاندفاع فى الغيرة الوطنية أو عدم الاهتمام أو ربما إلى حب التعنيف *Yeprebensible attributes*، ويمكن إجراء مقارنة جبرية بين المبالغ المدفوعة بالزيادة من بعض الأفراد والمبالغ المدفوعة بالنقص من الأخرين، وذلك لقياس المعاملة التفضيلية *differential treatment* بينهم. ولتوضيح ذلك نفرض أن شخصاً ما (أ) دفع ٢٠٠ جنيه لصالح الضريبة أكثر مما يستحق عليه، بينما دفع شخص آخر (ب) مبلغ ١٠٠ جنيه أقل مما يجب عليه دفعه. فإن درجة التباين المطلق فى المعاملة فى هذه الحالة هى نفس درجة التباين فى حالة تخلف دفع (ب) بمقدار ٣٠٠ جنيه أقل مما كان يجب دفعه. ولذلك فإن استخدام التعبير: التسديد الخطأ للضريبة *erroneous tax payment* أو سوء دفع الضريبة *tax mispayment* يعنيان الحالتين الدفع بالزيادة *overpaymeut* أو الدفع بالنقض *under payment* .

وإذا قام دافعى الضرائب بتسديد ٤٠٪ أقل مما يستجوب القانون تسديده من ضريبة ما فإن هؤلاء الأفراد كمجموعة يحصلون على معاملة تختلف عن معاملة بقية أفراد المواطنين أو المقيمين الحاصلين على الخدمات الحكومية أو دافعى الأنواع الأخرى من الضرائب.

والأهمية التى نستخلصها من هذه النتيجة مشكوك فيها. ذلك لأن تخلف مجموعة من الأفراد عن دفع ما يجب تحصيله منهم لصالح ضريبة ما يعنى أنه مجموعة أخرى لابد وأن تدفع أكثر أو تجعل على خدمات حكومية أقل مما كان يحدث فى حالة احترام قانون الضرائب به.. والنتيجة قد تظهر فى شكل تخفيض متناسب فى معدل الضريبة عن طريق قانونى.

ومثال ذلك تماثل سوء تقدير قيمة الممتلكات من جانب المسئولين عن

تقدير الضرائب العقارية.. وعلى العكس من ذلك إذا حدث تهرب جماعى من ضريبة الدخل بحوالى ٤٠٪ فإن ذلك لايعنى أن المشرعين سيخفضون معدلات الضريبة تناسبياً فى حالة تخفيض نسبة التهرب من ٤٠٪ إلى ١٠٪.

كذلك فإن مخالفة القانون فى زيادة جماعية لما يدفع من إعانة لصناعة ما لايمكن تصحيحه عن طريق زيادة معدل الأعانة. وعلى كل ينبغى دراسة كل حالة على حدة على ضوء اتجاهات المجتمع غير أنه فى بعض الحالات، يعتبر التهرب حتى لو كان بدرجة موحدة وجماعية فشل فى معاملة أعضاء المجتمع معاملة عادلة بمعناها العريض.

٦- يجب أن تتساوى التكلفة التى يتحملها دافع الضريبة للاستجابة للضريبة أو أية قانون مالى آخر بالنسبة لكل الموطنين جميعاً. ويمكننا تحديد تعريف المساواة هنا بمعنى المساواة النسبية للضريبة نفسها. وينطبق نفس المعيار على التكلفة التى يتحملها المواطن للحصول على مدفوعات للرفاهية أو الإعانة التى يستحقها. والملاحظ أن مثل هذا المعيار لم يتحقق فى الحياة العملية حتى بالنسبة لقانون الضرائب، وقد يرجع ذلك إلى قصور البيانات الخاصة بدرجة التفاوت *degree of inequality*.

قياس درجة التفاوت فى المعاملة:

Measuring the degree of unequal treatment:

تسهل عملية الاختيار من بين بدائل مقاييس المالية العامة إذا أمكن قياسها أو ترتيبها طبقاً لدرجة انحرافها عن معيار المساواة فى المعاملة بين ذوى الظروف المتساوية، ويمكن الحصول على مثل هذا المقياس بجمع

الاختلافات (أو بعض الحسابات المشابهة) فى أحد بعدين: الأفراد والنقود. ولنفرض أن هناك ثلاثة مجموعات من الأشخاص، مجموعة (أ) ومجموعة (ب)، ومجموعة (جـ)، لهم نفس الظروف ولكن تتميز كل مجموعة عن الأخرى فى أن كل منها يخضع لمعاملة مختلفة عن المجموعات الأخرى. ومع ذلك فكل الأفراد فى المجموعة (أ) يعاملوا معاملة متساوية، وكذلك أفراد المجموعة (ب) والمجموعة (جـ)، ولنفرض إجراد تعديل فى قانون الضرائب أو أسلوب التحصيل نشأ عنه تقليل الفارق فى مقدار الضرائب المحصلة من كل فرد من أفراد المجموعة (ب) بالمقارنة بما يحصل من كل فرد من أفراد المجموعة (أ) ولكن على حساب زيادة الفرق بين ما يحصل من كل فرد من أفراد المجموعة (ب) بالمقارنة بما يحصل من كل فرد من أفراد المجموعة (جـ) والمبدأ هنا أن درجة التغير فى التفاوت بين مجموعتين كبيرتين من الأفراد يضاهى التغير المضاد بين أحد المجموعتين الكبيرتين ومجموعة صغيرة، أو بمعنى آخر، تنخفض درجة التفاوت إذا انخفض التفاوت النسبى للمعاملات التفضيلية بين الأفراد مقاسة بالمسافة أو مربع المسافة من قيمة مركزية[1]. ويتضمن التفاوت بالطبع، كلا من الدفع بالزيادة والدفع بالنقص طبقاً لما تحدده بعض المعايير القانونية أو القياسية.

معايير الكفاية الاقتصادية : *Economic Efficiency Criteria*:

إن معايير الكفاية الاقتصادية، مثل العمالة الكاملة وتوزيع باريتو

(١) انظر :

- Shirley B. Johnson And Thomas Mayer, "An Extensien Of Sigwick's Equity Principle", Quarterly Journal Of Economics, (August, 1962), 76 : 451-63, And Melvin White And Anne White, "Horizontal Inequity In The Federal Income Tax Treatmeut Of Homeowners And Tenants" National Tax Journal (September, 1965), 18; 225-39.

Pareto الأمثل للموارد، لاتثير أى جدال أو خلاف فى الرأى حول قبولها وقد تختلف الآراء حول درجة التضحية بالمعايير الأخرى لتحقيق درجة ما من الاقتراب من هذين الهدفين، ولكن هذه الأهداف تلاقى قبولاً عاماً فى حد ذاتها والحقيقة أن البطالة الإجبارية هى عنصر من الحالة غير المثلى لباريتو ***Pareto*** *Non-optimal Situation*، ولكن ظروف التحليل يطلب معالجتها منفردة.

العمالة الكاملة : *Full Employment*

تعرف العمالة الكاملة بالحالة التى يحصل فيها كل فرد من أعضاء القوة العاملة على فرصة عمل بالقدر الكافى الذى يجعله غير راغب فى زيادة عدد ساعات عمله بالأجر الحقيقى السائد.

ومن الأهداف المكملة، ذلك الهدف الذى يرمى إلى تشغيل الآلات والمعدات بكامل طاقتها. أى التشغيل إلى ذلك الحد الذى يجعل أية زيادة إضافية فى الإنتاج (عن طريق زيادة عوامل الإنتاج المكملة) مصاحباً بزيادة فى متوسط إجمالى التكاليف.

ويجب الإشارة هنا إلى أن هذين الهدفين: العمالة الكاملة والتشغيل الكامل، لايمكن تحقيقهما فى نفس الوقت.

وهدف العمالة الكاملة من الأهداف التى تتطلب تأييداً شاملاً. ذلك أن هناك من أصحاب العمل من يفضلون وجود قدراً من البطالة تحت ما يسمى بنظام العمل *Labor Discipline* غير أن هناك إجماع، لأسباب عملية تتفق على أن البطالة الإجبارية *Involuntary Unemployment* غير مرغوبة.

ومن الناحية الأخرى يعتبر الاستقرار السعرى معياراً من معايير التوزيع *Distributional Criteria*، وسوف نواصل الحديث عنه فى

الصفحات القليلة التالية. وعادة ما يجمع بين تحقيق هدفى العمالة الكاملة والاستقرار السعرى عند مناقشة أهداف السياسة المالية *Fiscal Policy* .

والجمع بين هذين الهدفين يلائم تحليل كثير من الموضوعات ولكنه يعرضنا لأحد عيوب التفرقة بين أحد معايير الرأى العام (العمالة الكاملة) وأحد المعايير المتعارضة (الاستقرار السعرى) .. فهناك مجموعة تستفيد من التضخم بينما يصيب هذا التضخم مجموعة أخرى بالضرر. وتظهر التفرقة واضحة بين المعيارين عندما يرتفع حجم العمالة حتى تقترب من التوظف الكامل، إذا أن إتباع أى إجراء من إجراءات السياسة المالية للاقتراب من العمالة الكاملة لابد وأن يصاحب بارتفاع فى الأسعار: وفى هذه الحالة سوف يعارض ذوى الدخول المحدودة وأصحاب المعاشات أية محاولة لاستخدام السياسة المالية لتخفيض حجم البطالة .

وتفيد الخدمات الحكومية فى تحقيق سياسة العمالة الكاملة إذا : (١) أمكن تغيير مستوى الإنتاج ليتفق مع حالة سوق العمل دون أن يتسبب ذلك فى خلق مضايقات للمنتفعين بهذه الخدمات. أو (٢) إذا أمكن تغير مستوى مدخلات الإنتاج *Inputs* دون تغيير مستوى الإنتاج فى نفس الوقت وعلى ضوء هاتين الحالتين نجد أن خدمة التعليم، مثلاً قد لاتتلائم مع الحالة (١) ولكنها قد تلائم الحالة (٢) إذا روعى فى توقيت إنشاء المدارس ظروف التراخى فى صناعة التشيد دون إحداث أى ارتباك فى خطة تدفق خدمة التعليم. فتدفق خدمة التعليم هى دالة فى معدل استخدام مبانى المدارس فور إنشائها، وليست دالة فى الإنشاء ذاته . ومن الناحية العملية نجد أن إصرار المجتمع فى طلب انتظام تدفق الإنتاج يجعل الإجراء (٢) صعب التحقيق . وتتوقف أهمية الضريبة فى تحقيق سياسة العمالة الكاملة على

مدى تأثر دافعى الضرائب بها وتوقعاتهم حول تغيرات معدلاتها وعلى درجة كفاءة المرونة الذاتية للضريبة *Blult-flexibility* (انظر الفصل ٦ و ٤١).

عدم وجود أعباء إضافية : *Absence of Excess Buredn*

١-الضرائب والإعانات:

إذا أمكن تغيير نظام الضرائب أو نظام الإعانات دون تغيير الإيراد المحصل من الضريبة أو المبالغ المدفوعة فى شكل إعانة وفى نفس الوقت يمكن تحسين حالة بعض الأفراد دون الإضرار بحالة أى فرد آخر.. يكون هناك عبء إضافى يمكن إزالته أو تخفيضه عن طريق هذا التغيير. ويعتبر هذا عبئاً إضافياً لأن إجمالى الأعباء الملقاة على عاتق دافعى الضرائب تزيد على مقدار حصيلة الضرائب كذلك (فى حالة الإعانة) تزيد تكلفة تقديم الإعانة على الفوائد المحققة منها.

وتظهر العبء الإضافى عندما تؤدى الضريبة أو الإعانة إلى تباين معدلات الإحلال سواء فى مجال الإنتاج أو الاستهلاك أو بين الإنتاج والاستهلاك[1] فقد يلجأ المنتجين أو المستهلكين متأثرين بعبء الضريبة إلى استخدام أساليب الإنتاج الرديئة أو أنماط الاستهلاك الرديئة محل الأساليب الأحدث فى محاولة لتدنية *minimization* نفقة الضريبة وبعض الضرائب مثل الضريبة المفروضة على القيمة الإجمالية *lump sum tax*

---

(١) انظر:

- J.E. Meade, Trade And Welfare (London: Oxford University Press, 1955). Clip. 4.
- R.A. Musgrave, (Qp.Cit) Pp. 140-54.
- Harold Hatelling, "The General Welfare In Relation To Problems Of Taxation And Of Railway And Utitity Rates", Econometrica (July 1938). 6 B. 242-69.

وضريبة الرؤوس *foll tax* لاتقدم أية فرصة لتدنية الضرائب، ومن ثم فهى لاتضيف أية أعباء إضافية أى لاتضيف أية أعباء تزيد على حصيلة الضريبة نفسها.

كذلك فإن الضريبة العامة على الإيراد *general income tax* ذات المعدل التناسبى *proportional* لاتعطى أية فرصة لدافع الضريبة لتخفيض الضريبة عن طريق تغير أنماط الإنتاج أو الاستهلاك والحقيقة أن دافعى الضرائب لن ينجحوا فى النهاية إلى تدنية القيمة الإجمالية للضرائب، ففى ظل نظام الضرائب التى تسبب أعباء إضافية، تعمد الحكومة على فرض معدلات مرتفعة بالدرجة التى تحقق الإيراد المطلوب على ضوء ما تقدره من محاولات يقوم بها دافعى الضرائب لتدنية مدفوعاتهم.

ولقد أغفل واضع السياسة هذه النقطة إذ لم يعطى العبء الإضافى الاهتمام الكافى، ولم يكن هذا عن عمد، وإنما لأنه لم يألف الفكرة من ناحية وللصعوبة الفنية فى تصميم نظام للمالية العامة يتجنب تدنية الضريبة، بينما يحقق الأغراض الأخرى وخاصة تلك الأهداف التى ترمى إلى توزيع الدخل والثروة.

وتجب الإشارة هنا إلى أن تخفيض الضغوط الرامية إلى تدنية الضريبة عند نقطة واحدة فى نظام اقتصادى مقيد قد يسيء إلى توزيع الموارد عند نقط أخرى من النظام وتكون النتيجة النهائية فى هذه الحالة خسارة فى الرفاهية(١) وفى الحياة العملية يظهر أى نظام اقتصادى

(١) انظر:

- Earl R. Rolph And George F. Break, "The Welfare Aspects Of Excise Taxes", Journal Of Political Economy (February, 1949), 57:49-54 And Richard G. Lipsey And Kelvin Laneaster, "The Genral Theory Of The Second Best", Review Of Economic

اختلافات عديدة بين السعر والتكلفة الحدية الاجتماعية *marginal social cost* يصعب متابعتها داخل المالية العامة. فقد يؤدى تخفيض الضريبة على سلعة ما إلى التوسع فى إنتاجها ليقترب من المستوى الأمثل على حساب سحب بعض عوامل الإنتاج من سلعة أخرى (ب) والتى لازال إنتاجها بعيداً عن المستوى الأمثل (ربما يكون ذلك نتيجة لوجود ضريبة كبيرة العبء على السلعة ب). ويحتمل فى هذه الحالة أن يفوق الانخفاض فى الرفاهية الناشيء عن هبوط إنتاج السلعة (ب) الزيادة فى الرفاهية نتيجة لزيادة إنتاج السلعة (أ)[1] وقد تبدوا الفرصة فى هذه الظروف لزيادة الرفاهية بتخفيض الضريبة على السلعة (ب) وزيادة الضريبة على السلعة (أ) متاحة بدرجة تتطلب اتخاذ الإجراء المناسب، بالرغم من وجود الغموض الذى يلازم هذه الحالة التى نلجأ فيها إلى دراسة الوضع الذى يلى الوضع الأفضل ***Second - Best***.

كذلك فإن دفع إعانة إلى منتجى السلعة (ب) (فى حالة عدم وجود ضريبة مفروضة عليهم من قبل) قد تمول عن طريق فرض ضريبة على السلعة (أ) وبذلك تساهم هذه الإعانة جنباً إلى جنب مع الضريبة فى توزيع الموارد بالطريقة المرغوبة. وقد يفضل لأسباب أخرى (زيادة العمالة مثلاً) للسلعة (ب) وتخفض الضرائب على السلعة (أ)[2].

Studies (1956), 24 (1): 11-39.

(١) انظر :

- Harry G. Johnson, "The Economic Theory Of Custom Unions", Pakistan Economic Journal (March 1960) Repinted In His Money, Trade, And Economic Growth (Gambridge Mass : Harvard University Press, (1962), PP. 49-52.

(٢) انظر :

- William J. Baumel, Welfare Economics And The Theory Of The State (London : Bell And Sons, 1962), PP. 103-104.
- Paul A. Samuelson, "The Monopolistic Competition

والتغيرات التى تؤدى إلى تخفيض العبء الإضافى فى أحد القطاعات أكثر ما تزيده فى القطاعات الأخرى قد تظهر فى الضرائب ذات العائد الصغير *small-yiled tax* والتى تترك آثار عميقة على توزيع الموارد ويمكن إحلالها بزيادة طفيفة ومثال ذلك الضريبة الباهظة على التصرفات المقاربة والتى يمكن إحلالها بزيادة نسبية طفيفة فى ضريبة الإيراد العام[١].

ويظهر العبء الإضافى عندما تحمل ضريبة ما عامل من العمال على قبول مقدار أقل من الدخل الحقيقى القابل للتصرف عما كان يقبله فى ظل ضريبة مساوية فى المقدار ولكن ليس لها أثر إحلالى. ويختلط النقاش حول هذه النقطة مع ما سوف نتعرض له من نقاش عند الحديث عن المعايير المتعارضة بالنسبة لحجم العمل المعروض. ويحتمل أن يكون أثر أى ضريبة على عرض العمل صغيراً وبالذات الضريبة ذات القاعدة العريضة مثل الضريبة العامة على الإيراد والضريبة العامة على المبيعات.. وينطبق على مثل هذا النوع من الضرائب التحليل التفاضلى *differential analysis*، وينطبق كذلك هذا التحليل فى تحديد أثر وقع الضريبة.. وعندما يكون الأثر الإحلالى للضريبة ذات القاعدة العريضة كبير فإن الاختيار يتم بين البدائل ذات الأفضلية التالية.. وعلى واضع السياسة، فى مثل هذه الأمور، أن يحدد حجم العمل الذى يعتبر الأفضل من وجهة نظر النمو الاقتصادى. والحقيقة أن الآراء تختلف حول هذا الموضوع.

Revolution'< In Robert E. Kuenne (Ed.) Monopolistic Competition Theory. (New York: Wiely. 1967). PP. 112-113.

(١) انظر :

- Arnold G. Harberger, "Taxation, Resource Allocation, And Welfare", In The Role Of Direct And In Direct Taxes In The Fedral Revenue System, Conference Report Of The National Bareau Of Economic Research And The Brooking Institution (Princeton, Nj. 1964), Pp. 25-75.

وقد يفيد استخدام التحليل الجزئى فى تحليل آثار الضرائب الصغيرة على عرض العمل : وذلك بمقارنة النتائج التى تترتب على فرض الضريبة بالنتائج التى تسود فى حالة عدم فرض ضريبة، وكذلك يمكن المقارنة بين النتائج التى يصل إليها المجتمع فى ظل نظام ضريبى معين بالحالات الأخرى فى ظل نظم ضرائبية افتراضية.

ولقد اقتصر حديثنا على أثر العبء الإضافى، حتى الآن، على التغير فى استهلاك سلعة ما أو استخدام عامل من عوامل الإنتاج. آخذين فى الاعتبار الأثر الإحلالى لمقاييس المالية العامة (الضريبة) دون الأثر الداخلى.

ويمكن ملاحظة اختلاف الآثار بين معدلات الإحلال بالنسبة لوحدات السلع التى لاتزال تستهلك أو عوامل الإنتاج التى لازالت تستخدم بالرغم من فرض الضريبة. ولكن عندما تكون الضريبة مرتفعة جداً بحيث تمنع الاستخدام كلية لايكون هناك أهمية لدراسة العبء الإضافى حيث لاتوجد أى صفقات متبقية يمكن البحث عن العبء الإضافى عليها، هذه الحالة المتطرفة نادراً ما تحدث فى ظل فرض ضريبة على السلع وهى غير مألوفة بالنسبة للضرائب على عوامل الإنتاج أى بمعنى آخر بالنسبة لكيفية أداء الأعمال أو طرق الإنتاج أو التسويق أو التمويل.

كذلك فإن مدفوعات الرفاهية لاتخلق أية أعباء إضافية بجانب آثارها على عرض العمل عن طريق أثرها الإحلالى.

الخدمات الحكومية *government services* :

إن الخدمات الحكومية التى تقدم بالمجان شأنها شأن الإعانات تخفض

معدل الإحلال للاستهلاك ليصبح أقل من معدل التحول فى الإنتاج. وتكون الخدمات الحكومية المجانية أكثر تصرفاً عندما يكون معدل الإحلال للاستهلاك مساوياً للصفر، إذ ليس هناك ما يتنازل عنه مستهلك هذه الخدمات مقابل الحصول عليها. وتخلص هذه العبارة من الضريبة أو أية مقاييس أخرى تستخدم فى الخدمة، وحتى لو أخذت مثل هذه المقاييس فى الاعتبار تظل العبارة صحيحة من وجهة نظر القطاع العائلى أو المنشأة، ذلك لأنها تحصل على الخدمة سواء دفعت الضريبة أو لم تدفعها. لذلك تتضمن خدمات الحكومة المجانية عبء إضافى. فإذا منح القطاع العائلى المستخدم لهذه الخدمات مبالغ نقدية معادلة لقيمة الخدمة المجانية، فقد لايستخدم كل هذه الخدمات: إذ قد يفضل خليط من الزيادة فى نمط الاستهلاك : قليل من الخدمات المجانية وزيادة قليلة فى كل من العديد من السلع والخدمات الأخرى وفى هذه الحالة يمنع الأفضلية وكذلك العبء الإضافى.

مثل هذه النتيجة أقل أهمية بكثير من النتيجة المشابهة التى وصلنا إليها بالنسبة للضرائب، وذلك لسببين: الأول أن المعادل النقدى الممنوح للقطاع العائلى قد لا يمكنه من شراء أى من هذه الخدمات على الإطلاق حتى المقدار الصغير الذى يفضله (بينما يشترى المزيد من العديد من الأشياء الأخرى) إذا كانت الخدمة من النوع غير السوقى، أى لاتباع فى الأسواق، مثل خدمات المؤسسات العسكرية، والخدمات الصحية فى مكافحة الأوبئة. والقطاع العائلى لايقوم بالاختيار بين:

١) مقدار معين من الخدمة المجانية س و (٢) مقدار نقدى يشترى به كمية أكبر من س وقليلاً أكثر من السلعة أ والسلعة ب... إلخ.

فإذا أراد القطاع العائلى الحصول على أى من الخدمات س فعليه أن

يشترك مع غيره للإنفاق على الكمية من س المطلوب عرضها وتوزيع عبء الضريبة بينهم. ويتحقق مثل هذا الإنفاق عن طريق عملية سياسية ويمكن صياغته بطريقة تمنع حدوث أى أعباء إضافية.. على أن هذا التعديل فى فكره عبء الضريبة يضعف أثره طالما عرضت الخدمة فى الأسواق عندما لاتقوم الحكومة بتقديمها.. وينتفى كلية فى حالة تسويق هذه الخدمات بنفس مستوى التكلفة مثال خدمة التعليم.

والسبب الثانى هو أن الخدمة المجانية تقدم فى العادة لأن فوائدها لاتقتصر على الشخص الذى يحصل عليها، وإنما تتعدى ذلك إلى الآخرين إذ تنتشر فوائد على المجتمع ككل. مثل هذه الوفورات الخارجية إذا أضيفت إلى ما يحصل عليه مستهلك الخدمة من فوائد مباشرة لأعطت مجموعة من الفوائد لا تقل بأى حال من الأحوال عن الفائدة المباشرة التى كان يمكن لمستهلك الخدمة الحصول عليها لو أنه منح معادل نقدى لينفقه بنفسه للحصول على مثل هذه الخدمات وغيرها.. هذا السبب الثانى فى تطوير فكرة العبء الإضافى هو فى الحقيقة صياغة أخرى للسبب الأول ذلك لأن الآثار الخارجية إن هى إلا نوع من الخدمة لا يمكن تسويقه للفرد المشترى شأنها شأن الخدمة العسكرية ومحاربة الأوبئة.

والخدمة المجانية المقدمة لأية منشأة عادة ما تخلق عبئاً إضافياً بالمعنى الفنى. حيث يختلف المزيج من عوامل الإنتاج المستخدم عما كانت تود المنشأة استخدامه، لدواعى الكفاية، إذا أعطيت المعادل النقدى لتكلفة تقديم هذه الخدمة. وكان لها الخيار فى إنفاقه للحصول على نفس الحجم من الخدمة أو مقدار أقل حسب رغبتها.. ولما كانت هذه الخدمات لايمكن عرضها فى الأسواق إلا بتكلفة عالية جداً وغالباً ما يكون لها آثار خارجية فإن الملاحظات التى سقناها فى عرضنا للسبب الأول ينطبق هنا كذلك.

التعارض بين معايير الرأى العام:

حقيقة أن معايير الرأى العام كما ذكرناها سابقاً تلاقي فى العادة قبول جميع الأفراد. ولكن هذه الحقيقة لاتمنع من وجود تعارض. فإذا لم يوجد أى تعارض بين الأفراد فقد يوجد تعارض بين المعايير ذاتها بمعنى أن تحقيق أحد هذه المعايير يمنع أو يعوق تحقيق معيار آخر إذا كانت أدوات المالية العامة صغيرة العدد أو فى حالة وجود قيود عليها. فقد يعفى أصحاب المحلات الصغيرة (وليس المستهلك الصغير) من الضريبة العامة على المبيعات، وذلك للقضاء على الفوارق فى الأعباء، وبالرغم من أن هذا الإعفاء لايوجد ما يبرره من وجهة نظر السياسة الضريبية الرشيدة. ولذا فإن مخالفة أحد معايير الرأى العام من أجل تحقيق أحد المعايير الأخرى يعكس الحقيقة فى أن المجتمع يقوم بعملية مبادلة، يضحى فيها قليلاً من كل معيار من معايير الرأى العام حتى يمكن تحقيق مزيج أمثل من هذه المعايير.

المعايير المتعارضة *Conflict Criteria*

١- معايير العدالة:

تعتبر خمسة من معايير تعارض المصالح معايير توزيع *Distributive Criteria* حيث تعدد بعض الأنواع من توزيع الفوائد أو توزيع الأعباء بين مجموعات الدخل المختلفة أو بين بعض المجموعات الأخرى. مثل هذه المعايير من معايير التوزيع سوف تناقش هنا تحت عنوان العدالة *Quity* ومع ذلك فهى تتبع ذلك النوع من العدالة التى تتضمن تعارضاً فى المصالح.

وتوجد سبعة معايير أخرى من المعايير المتعارضة تشترط حدوث بعض أنواع إعادة توزيع الموارد التى تجعل بعض الأشخاص فى حالة أسوء دون أن يحصل هؤلاء الأشخاص على أى تعويض عن الضرر الذى لحقهم إما

بسبب انخفاض إجمالى الإنتاج أو ربما لأن الغرض من إعادة توزيع الموارد يهدف أساساً إلى تحسين نصيب بعض الأفراد من جموع الشعب بنسبة أكبر من الزيادة فى إجمالى الإنتاج. وفى مثل هذه الأحوال يظهر التعارض بين المصالح واضحاً.

ومعايير التوزيع الخمسة هى:

أ) توزيع الأعباء تصاعدياً، والفوائد تنازلياً حسب الدخل والثروة. بيد أنه لم يجرى صياغة أى معيار للخدمات الحكومية المجانية حتى الآن سواء من جانب مجتمع أو فى تحليل المالية العامة.

ب) توزيع هذه الفوائد الأعباء بين أفراد القطاع العائلي بحيث يأخذ فى الاعتبار نوع الدخل وحجم الأسرة وتركيبها العمرى والمهنى وطريقة استخدام الدخل.

جـ) توزيع الفوائد والأعباء على المناطق الجغرافية، لتصدير الأعباء لدول أخرى كلما أمكن ذلك.. وتوزيع هذه الفوائد والأعباء داخل الدولة الواحدة لصالح المناطق الفقيرة.

د) توزيع الفوائد والأعباء بطريقة لاتتحيز ضد دين أو لون أو طبقة معينة.

هـ) توزيع أعباء الضرائب بطرق تشجع على نمو الوعى الضريبى.

وإتباع أحد هذه المعايير سوف يلاقى معارضة من جانب حفنة من الأقلية التى تختلف معاييرها إلى العكس تماماً.

ولذا فإن كل معيار من هذه المعايير يعكس جانباً واحداً من جوانب الموضوع، ومن ثم ينشأ تعارضاً فى المصالح يبدو عميقاً فى بعض الأحيان.

وينصب اهتمام معيار العدالة على توزيع الفوائد والأعباء وليس

الاستخدام أو الأثر. فقد يؤدى وجود أحد العقارات السكنية بجوار أحد المتنزهات والحدائق العامة إلى حمل مستأجر هذا العقار إلى دفع مبلغ أكبر لإيجار هذا المسكن نظير تمتعه بما تعطيه هذه الحدائق من مزايا وخدمات. وفى هذه الحالة تؤول فوائد الانتفاع بخدمات هذه الحدائق إلى مالك العقار أو فى شكل الإيجار المرتفع الذى يحصله بينما المستأجر هو المستخدم الفعلى لهذه المرافق والمتمتع بما تعطيه من خدمات. وهذا مثال واضح على اهتمام المعيار بتوزيع الفوائد والأعباء.. دون التركيز على الاستخدام أو الأثر.

أى أن معايير التوزيع للعدالة توجه اهتمامها إلى المستَفيد سواء كان هو المستخدم المباشر أو أى شخص آخر.

كذلك فإن تطبيق معيار العدالة على الإعانات ومدفوعات الرفاهية يركز على الفوائد المترتبة عليها. وقد يرسو عبء الضريبة على أفراد غير من تحملوا أثرها الأولى، وذلك لانتقال هذه الأعباء. ولذا سنقوم بمناقشة فكرة انتقال أعباء الضريبة *shifting* أو تحويل الفوائد من الإعانات والخدمات الأخرى وطرق قياس درجة الانتقال والتحول هذه فى عدة فصول من هذا المرجع عند مناقشة الخدمات الحكومية المجانية ومدفوعات الدولة التحويلية (الإعانات ومدفوعات الرفاهية) والضرائب متعرضين داخل هذا النقاش لموضوع التضخم *Inflation*.

(١) توزيع الأعباء تصاعدياً والفوائد تنازلياً حسب الدخل والثروة:

إذا قامت الحكومة بتوزيع خدماتها المجانية على القطاع العائلى بمعدل يتناسب *Proportional* مع دخل القطاع العائلى فسوف يحصل الغنى على

نصيب أكبر، من هذه الخدمات، من الفقير. وكذلك يستمر الغنى فى الحصول على نصيب أكبر إذا وزعت هذه الخدمات تصاعدياً مع الدخل.

لذلك فإن التوزيع التنازلى لهذه الخدمات المجانية يكون أكثر ملائمة للفقير فربما يحصل الغنى فى هذه الحالة على مستوى خدمات أقل، أو يحصل على نفس المستوى من الخدمات التى يحصل عليها الفقير أو ربما يحصل على مستوى أعلى منه.. ولكن حتى فى هذه الحالة التى يحصل فيها الغنى على مستوى أكثر مما يحصل عليه الفقير من خدمات فى ظل نظام التنازل فى التوزيع فإن الفرق فى مستوى الخدمات للغنى سيكون أقل مما يتناسب مع الفرق فى الدخول.

والحقيقة، والتى سيرد ذكرها فى الفصول التالية، أنه لايوجد نموذج عام لتوزيع الخدمات الحكومية يتحتم اتباعه أو تمييزه عن بقية النماذج الأخرى.

ففى بعض الدول توزع بعض الخدمات، مثل بعض أنواع العلاج، توزيعاً تنازلياً، أى فى صالح الطبقات الفقيرة.. بينما تقدم بعض الخدمات الأخرى مثل خدمات إطفاء الحريق بشكل يتناسب أو يتصاعد مع الدخل أو الثروة.

وتختلف كل خدمة عن الأخرى من حيث نوعية الحاجات التى تشبعها. ولما كان هناك تباين بين أذواق المستهلكين. لم يكن هناك إصرار على تطبيق قاعدة التوزيع التنازلى للخدمات الحكومية بنفس درجة الإصرار على توزيع أعباء الضريبة تصاعدياً.

فعدم وجود سعر نقدى مباشر يلصق بكل خدمة من هذه الخدمات الحكومية من العوامل الرئيسية التى يفرقها فى المعاملة عن الضريبة. كذلك

هناك من الخدمات الحكومية التى لايمكن تقسيمها بل يستفاد منها جماعياً. مثل الدفاع والأمن القومى مثل هذا النوع من الخدمات الحكومية لا ينشأ مشكلة توزيع لأنه يقدم للمجتمع ككل ولا يجزأ بين المواطنين.

ومعيار عدالة توزيع الخدمة بالنسبة للفرد أو الأسرة، وإن كان يلاقى معارضة عامة فى تطبيقه على الضريبة، إلا أنه مقبول ضمنياً لبعض الخدمات الحكومية.. وربما يتعارض هذا الهدف المتواضع من أهداف توزيع الخدمة مع أحد معايير الكفاية المتعارضة *Conflict efficiency criteria* والتى سنشرحها فيما بعد.. وينطبق ذلك على توزيع خدمات الشرطة على مدينة من المدن (انظر الفصل الثالث).

وعادة ما تتدرج الإعانات ومدفوعات الرفاهية تنازلياً مع الدخل أو الثروة، وقد يساعد ذلك على تهبيط الحوافز بشكل ملحوظ فى بعض الحالات وينطبق نفس الشيء على الضرائب إلى حد كبير.. غير أن علم المالية العامة لم يتعرض بشكل مباشر لهذا الموضوع بشكل عام ولم يفرد له فى التحليل إلا القليل جداً.

وعندما تقدم الخدمات المجانية لمنشآت الأعمال شأنها شأن الإعانات ومدفوعات الرفاهية لايمكن وصفها بهذه المعايير ما لم يكون المحلل تخمين ع آثار الفوائد المحققة من هذه الخدمات أو المدفوعات تماماً كما يحدث بالنسبة للضرائب (انظر الفصل الثانى).

ولقد أفرد علم المالية العامة العديد من الدراسات التى تصف وتقيم معايير توزيع الضرائب طبقاً لمستوى الدخل أو الثروة. وتعرضت فى تحليلها للتعارض بين مصالح دافعى الضرائب والتى يمكن قياسها بشكل مباشر وواضح.

ووضع التحليل أسس فى الحساب وصيغ للتوزيع تحاول تلافى التعارض القائم بين المصالح المختلفة ومن أبرز هذه الصيغ تلك التى تختص : بتساوى التضحيات، والمساواة التناسبية فى التضحية الإجمالية والنظر إلى كل منها على ضوء ما تتركه من آثار على الحوافز.

ولم تلق أى من هذه المبادئ قبول واضعى السياسة. فعلى أى الحالات تعبر درجة التصاعد فى ضرائب الدخل أو الثروة أو التركات أو الهدايا نوع من التوفيق الذى يعكس بعض الملامح الأخرى للبيئة المحيطة بالمجتمع. فالمعدلات المرتفعة على الشرائح العليا والتى تصل إلى ٨٠ أو ٩٠ فى المائة من الدخل فى كثير من الدول نشأت نتيجة لظروف الحرب كمقياس يوازن تجميد الأجور والضريبة على الأرباح الإضافية فى الشركات التجارية الكبرى. ولكن هذا النوع من التوفيق نال قسطاً كبيراً من الاهتمام والتحليل.

حتى ولو كان هناك قبول عام لمبدأ التساوى المتناسب للتضحية كقاعدة مناسبة.. لا يستطيع واضع السياسة أن يسترشد بأى معيار لتحديد درجة التصاعد التى تحقق مبدأ العدالة المنشود.

فدرجة التصاعد فى نظام الضرائب فى مجتمع من المجتمعات شأن التصاعد فى أحد الضرائب ذات القاعدة العريضة مقبولة كفكرة، ولكن بدرجات متفاوتة من الفهم فقد نجد بعض نظم الضرائب أكثر أو أقل تصاعداً من غيرها من الأنظمة الأخرى.

كذلك سيتعرض تحليلنا فى هذا المرجع لسياسة التمويل بالعجز، أى التمويل التضخمى. ويعرف التمويل التضخمى بذلك النموذج من التمويل الحكومى الذى يصاحب بارتفاع فى الأسعار، ويترتب عليه إعادة توزيع فى الدخل الحقيقى بين طبقات الدخول والثروات المختلفة بشكل يختلف عما كان

يمكن توزيعه فى ظل فرض ضرائب إضافية لتثبيت مستوى الأسعار. وسوف نتجرد هنا عن تحليل تلك الحالات التى يجعل لولب الأسعار والأجور وغيرها من التغيرات المشابهة عملية تثبيت الأسعار عملية مستحيلة. ذلك لأن الزيادة فى الضرائب هى التى تضع الفرصة أمام زيادة الدخل القومى قبل فرض الضريبة.

(ب) التوزيع الذى يهتم بأنواع الدخل وحجم وتركيب الأسر وكيفية استخدام الدخل:

تختلف الضرائب والإعانات ومدفوعات الرفاهية بين الأسر ذات الدخول أو الثروات المتساوية، وقد يحدث مثل هذا الاختلاف فى الخدمات الحكومية كذلك مثل هذا الاختلاف المتعمد يقصد به التفرقة بين أنواع الدخل المختلفة وحجم وتركيب الأسرة وطريقة استخدام الدخل وهو ما يعرف بالتساوى الأفقى *Horizontal equity*.

وسوف نقوم بتحليله فى الفصول (٤-١٤).

(جـ) التوزيع الجغرافى لصالح المناطق الفقيرة والاقتصاد المحلى:

قد تنجح دولة من الدول فى تصدير جزء من ضرائبها المحلية أو أعباء التمويل التضخمى إلى الدولة الأخرى، وقد تفرض عليها ظروف السوق أن تتحمل جزءاً من ضرائب أو تضخم دولة أخرى.

وإمكانية انتقال الضرائب أو التضخم عبر الدول من المسائل التى أصبحت تلاقي أهمية أكبر بعد إزالة الحواجز التجارية بين الأسواق المشتركة *COmmon Markets* ومع سعى الدول الفقيرة فى الحصول على المزيد من الإيرادات للتنمية، عن طريق التضخم من ناحية، وأسعار الصرف المتعددة وضرائب التصدير والاستيراد من الناحية الأخرى. كذلك الحال

بالنسبة للخدمات المجانية التى تقدم إلى المواطنين فى دولة ما فقد تنتشر فى شكل فوائد تعم الدول الأخرى، ومن أمثلة ذلك بعض نفقات الدفاع والصحة العامة. وتظهر بعض الموضوعات بين المحليات داخل الدولة الواحدة.

ففى داخل الدولة الواحدة قد تتباين الضرائب والإعانات والخدمات بين المحافظات والأقاليم المختلفة تبعاً للموقع. وقد تعكس هذه الاختلافات مجرد إقليمية نوع الضريبة أو الإعانة كما هو الحال فى مناطق مكافحة الناموس ومواقع المدارس.. ولكن غالباً ما يهمل هذا الخلاف. فإعفاء الأفراد من ضرائب الإيراد العام على المستوى القومى، سوف يكون أكثر فائدة بالنسبة للمناطق التى ينخفض مستوى المعيشة فيها.

(د) التحيز فى التوزيع ضد جنس أو لون أو طبقة ما :

من الواضح أن أساس التمييز فى المعاملة فى المالية العامة لايقوم على اختلاف الجنس أو اللون أو ماشابه. فالمعيار هنا أن الحكومة لاينبغى أن تستخدم خدماتها أو المدفوعات التحويلية أو الضرائب للتمييز بين الأفراد طبقاً لما يلازمهم من صفات (أنظر الفصل الثالث).

(هـ) التوزيع الصريح، والتوزيع المقنع والتوزيع الوهمى:

يظهر التعارض فى المصالح عند الاختيار بين طرق الضرائب التى تشجع على نشر الوعى الضريبى والطرق التى لاتشجع على نشر هذا الوعى.. فهناك أمثلة تشير إلى أن تجار التجزئة يصرون فى أحوال كثيرة على وضع الضريبة على مبيعات التجزئة منفصلة فى فاتورة البيع. على أمل أن علم المستهلك بحقيقة الضريبة سوف يمنع المشرع من رفع معدل الضريبة بل قد يدفعه ذلك إلى تخفيض أو إلغاء الضريبة. فالمشرع الذى

يسعى إلى التخفيف من ضغوط المستهلكين فى هذا المجال سوف يصوت ضد فصل مقدار الضريبة، وسوف يؤيدو كل المقترحات التى تكون فى **صالح المؤسسات الحكومية ومصانع الدخان أو اليناصيب وغيرها من الأنشطة التى تعكس أرباحها ضريبة لايظهر لها معدل صريح (انظر الفصل الثامن).**

وقد يصر المستفيدون من نفقات الضرائب الميزة ***earmarked taxes*** أمثال المستخدمين للطرق العامة وغيرها من المرافق، على فصل مقدار الضريبة عند مستوى التجزئة على أمل أن هذا الإجراء بالإعلان صراحة عن مقدار الضريبة سوف يمنع على أى فرد أن يحول حصيلة الضريبة إلى الأغراض العامة للحكومة.

إن هؤلاء الذين يفضلون أن يكون التوزيع مقنعاً يوجد بينهم من يفضلون أن يكون هذا التوزيع مقنعاً لهم كذلك.. ومنهم هؤلاء المشرعون الذين يصرتون فى صالح التمويل التضخمى لأنه نفسه أو غيره ممن يقصدونه يجهلون حقيقة وقع هذه الضريبة وإلى من سيقع عبئها (انظر الفصل الرابع عشر).

ويخلق الاقتراض المحلى للحكومة ما يسمى بالدين الوهمي وهو فى الحقيقة توهم ضريبى *Taxillosion* ينتج عن الإخفاق فى معرفة الحقيقة فى أن القيمة الحالية للضرائب المستقبلة التى تعرض لخدمة الدين تساوى فى كبرها الضريبة الحالية التى تفرض بدلاً من الإلتجاء إلى الاقتراض (انظر الفصل السادس عشر) وانقضاء الدين المحلى يخلق نوع من التوهم حول عبء الضريبة.

ولابد أن يتبع توزيع الفوائد نموذج سهل معروف حتى يجوز على التأييد بدلاً من إتباع طرق غير معروفة فى التوزيع وبطريقة غير واضحة.

وكما هو الحال فى حالة سداد الدين، فإن الوعى الضريبى قد يكون وهمياً فى حد ذاته، وذلك لعدم وجود أعباء حقيقية من ناحية حيث تحل الضريبة محل ضريبة أخرى مستقبلة أو لأن من كان مفروضاً أن يتحمل عبء الضريبة لايفعل ذلك. كذلك الحال بالنسبة للإعانات ومدفوعات الرفاهية أو الخدمات المجانية فقد يكون توزيع فوائدهما وهمياً (انظر الفصل الثانى).

ولذا فإن التوهم المالى يتكون إما من الإخفاق فى إدراك وجود أو عدم وجود عبء أو فوائد، أو لسوء فهم واضح لوقعها.

معايير تخصيص الموارد *reallocation criteria* :

هناك سبعة معايير من معايير تخصيص الموارد. ستة منها داخل القطاع الخاص والسابع داخل القطاع العام.. إن إعادة تخصيص الموارد يقصد بها تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية بخلاف إعادة توزيع الدخل. ولكنها تتفق مع إعادة التوزيع فى أنها تعكس تعارضاً فى المصالح التى لايوجد بشأنها إتفاق عام عندما تتحرك إلى الوضع الأمثل لباريتو *pareto Optimum*. هذه المعايير السبعة تختص بـ :

أ – معدل النمو الاقتصادى.
ب– عرض العمل.
جـ– درجة المخاطرة.
د – استقرار الأسعار.
هـ– المحافظة على سعر الصرف.
و – إنفاق القطاع الخاص فى الأغراض العامة.
ز – التداخل الحكومى، والتنسيق بين التداخل الحكومى.

وإن كان التعارض بين المعايير ليس أصيلاً إلا أن التطبيق العملى يتطلب نوع من الحكمة فى التغاضى عن بعض الشروط وخاصة وأن هناك قيوداً مفروضة على أدوات المالية العامة، وكذلك لقصور المعلومات حول النظام الاقتصادى.

ومشكلتنا تنحصر فى أن اتجاهات المتغيرات الاقتصادية تتشابك مع بعضها البعض وهى تسير فى اتجاه تحقيق بعض الأهداف المتباينة وقد يتبادر إلى الذهن من أول وهلة أن هذه المسارات غير متسقة مع بعضها البعض، بل أنها تضفى غموضاً على السياسة المالية العامة.

ويتطلب كل طموح يود تحقيق معدل مرتفع من النموّ الاقتصادى أن تكون مقترحات الضريبة فى صالح الفقير مع تجنب الأعباء الإضافية، وقد ينتهى به الأمر إلى التوفيق بينهم حيث لايمكن تحقيق هذا عن طريق تحقيق هدف واحد منهم. وقد ينطبق أحد المعايير على أحد مقاييس المالية العامة دون أن ينطبق على غيرها . ومثال ذلك الشرط الذى يفرضه قانون ضريبة الدخل فى الولايات المتحدة على نسبة الاستخراج فى قطاع صناعات الموارد الطبيعية : هذا الشرط قد لايريح ناقديه ذلك لأن هذا الشرط يبين سوءاً فى العدالة ويخلق أعباءاً إضافية ذلك لعدم تخصيص الموارد تخصيصاً سليماً .. فرفضها باستخدام معيار من المعايير لايمنع من رفضها باستخدام معايير أخرى. وكلما زادت الموارد الموجهة إلى صناعة البترول حسب الشروط الموضوعية. كلما انخفض سعر البترول وكلما انخفضت الثروة التى تؤول إلى هذا النوع من الاستثمارات. والضريبة المفروضة على الدخان تعطى مثالاً آخر. إذ كلما زاد الأثر الدخلى للضريبة التى يتحملها مجموعة معينة من المواطنين بشكل يصعب تبريره تحت أى معيار من معايير التوزيع.

(أ) معدل النمو الاقتصادى *Rate of Economic Growth*:

قد يرتفع معدل نمو دخل الفرد عند التواظف الكامل نتيجة لاستخدام بعض مقاييس المالية العامة التى تقيد بعض أنواع الاستهلاك، ومن ثم تحرر جزءاً من الموارد للاستثمارات العامة مثل التعليم والرعاية الطبية وتحسين نمط ومستوى التغذية للأطفال والعاملين بما يؤدى إلى زيادة طاقتهم الإنتاجية الحالية والمستقبلة بمعدل أسرع من زيادة تكلفتهم، وسوف يعارض بعض الأفراد الذين قيد استهلاكهم دون أن يوافقوا على أن مثل هذه التضحية تستحق العائد الحالى والمستقبل الذى يتوفر نتيجة لترشيد الاستهلاك وتعبئة الموارد.. مثل هذه العوائد تعم على الجيل الحاضر والمستقبل. والحقيقةأن ما سيتمتع به الجيل الحاضر من مكاسب نتيجة لتقييد الإنفاق سوف تزيد على ما بذله من تضحية نتيجة الحرمان من الاستمتاع بما كان يستهلكه. ومن الصعب فى هذه الحالة الوصول إلى اتفاق عام حول معدل النمو المطلوب من الحكومة تحقيقه. ولذا فإن هذا الموضوع يمثل تعارضاً فى المصالح بين أعضاء الجيل الحاضر.

وبعض أفراد المجتمع يكونوا على استعداد لزيادة مدخراتهم بشرط أن يقوم الأفراد الآخرين بزيادة مدخراتهم كذلك.. وإذا كانت المخاطرة الفردية أكبر من مخاطرة المجتمع ككل فإن الفرد يكون على استعداد لأن يساهم إذا قدم الآخرين المساهمة، ولكن هذه العوامل تدعو إلى وجود إتفاق عام بشأن زيادة معدل النمو الذى يحدده السوق عوامل ضعيفة فى معظم الحالات.

وقد نندهش حين نجد أن هؤلاء الذين يحبذون الأدوات والسياسة المتبعة لتحقيق النمو الاقتصادى قد يعارضونها. فقد لايرحب ذوى الثروات المرتفعة

فى البلاد النامية أية زيادة فى الدخل الفردى حتى ولو وزعت هذه الزيادة (بطريقة غير مناسبة) فى صالحهم. فالمجال أمام استخدام المزيد من الأموال ضئيل بالنسبة لهم اللهم فى استخدام هذه الأموال فى المزايدة، ولكن أى زيادة مهما كانت صغيرة، لدخول الفقراء سوف ترفع من قوتهم الاقتصادية الذين يعملون تحت أمرتهم ومن ثم ستنخفض مكانتهم الاجتماعية أما إذا كان التوزيع فى صالح الطبقات الفقيرة فإن الطبقات الغنية ستعانى من ذلك فى صورة عدم وجود من يخدم أسرهم بالمنازل حيث يجتذبهم الأعمال الأخرى والمجالات التى يهيئها النمو الاقتصادى.

(ب) حجم العمل المفروض *Amount of Labor Supplied*:

يتأثر عدد أفراد القوة العاملة بما فيهم الذين يعملون فى أنشطة لاتباع فى الأسواق (مثل ربات البيوت) وكذلك عدد الساعات وكثافة العمل بنمط وحجم نظام المالية العامة. ولما كان وجود اقتصاد بدون نظام للمالية العامة شيء غير ذى جدوى فإننا لانستطيع مقارنة حجم عرض العمل فى ظل نظام ما للمالية العامة بحجم العمل فى غياب أى نظام للمالية العامة.

ولنا أن نتساءل فيما إذا كان المجتمع يرغب فى رفع أو خفض حجم العمل أو حتى تركه دون تغير فى ظل نظام للمالية العامة القائم والحقيقة أنه لايوجد أى اتفاق عام بخصوص هذا الموضوع، ومهما يكن من أمر القرار المطلوب اتخاذه، فإنه إنما يمثل توفيق *Compromise* بين المصالح أو الآراء المتعارضة. ويرتبط هذا الموضوع ارتباطاً وثيقاً بموضوع النمو الاقتصادى.

(جـ) زيادة حجم المخاطرة الاجتماعية:

يوزع الإنفاق الاستثمارى فى أى اقتصاد بين أوجه استثمار تختلف فى عوائدها وفى درجة مخاطرتها.. وتقاس درجة المخاطرة باستخدام

التباين أو جذره التربيعى (الانحراف المعيارى)، وكلما زادت درجة التشتت، كلما زادت المخاطرة.

وقد يؤدى تغيير نظام المالية العامة إلى تغيير متوسط عائد ودرجة مخاطرة الاستثمار عن أحد طريقين:

أولاً: قد تتغير هذه الكميات فى نظر المستثمر دون أن تتغير على الإطلاق بصورة حقيقية. وذلك عن طريق فرض الضرائب أو منح الإعانات التى تغير من دخل المستثمر القابل للتصرف، والذى يختلف بالتأكيد عن دخله الحقيقى قبل فرض الضريبة أو منح الإعانة.

ثانياً: قد تتغير جداول التكاليف: وجداول الطلب الخاصة بإنتاج وشراء المنتج.. ولذلك يتغير متوسط العائد ودرجة التشتت المحسوبة قبل فرض الضرائب أو منح الإعانات.

وسوف يعتمد التغير فى نمط الإنفاق الاستثمارى الذى يترتب على هذه التغيرات فى متوسط العائد ودرجة المخاطرة على شكل منحنيات السواء للمستثمرين بالنسبة لمتوسط العائد ودرجة المخاطرة.. ويمكننا أن نبين أنه **فى ظل بعض الفروض المقبولة حول هذا النمط فإن الضريبة التى تخفض متوسط العائد ودرجة المخاطر بنفس النسبة لكل أنواع الاستثمار سوف** تجعل درجة المخاطر المحسوبة قبل خصم الضريبة أو إضافة الإعانة تزيد على درجة المخاطرة التى يواجهونها قبل سن قانون الضرائب والإعانات ويجب الإشارة هنا إلى أن درجة المخاطرة التى كانت موجودة من قبل سوف تظل أكبر من درجة المخاطرة التى يواجهها المستثمرون حالياً بعد خصم الضرائب أو إضافة الإعانات والحقيقة أن درجة المخاطرة هذه هى

التى تعنى المستثمرين. بينما المهم بالنسبة للاقتصاد ككل هو درجة المخاطرة المحسوبة قبل فرض الضريبة أو إضافة الإعانة.

وقد تؤدى درجة المخاطرة إلى حمل المستثمرين على مجابهة ذلك بتنويع أوجه استثماراتهم حتى يحققوا من حدة المخاطرة المصاحبة لمحفظة الاستثمارات الإجمالية لمستثمر من المستثمرين.. فقد يؤدى تركيز الاستثمار فى شىء واحد إلى زيادة درجة المخاطرة.

ولتوضيح ذلك نعطى مثالاً الاثنين من المستثمرين المتساوين فى قدرتهم الاستثمارية وأمامهم فرصتان متساويتين لوجهين متشابهان من أوجه الاستثمار.. ولنفرض أن كل مستثمر قد أخذ نصف كل نوع من أوجه الاستثمارات بصفة مبدئية. فإذا أعيد توزيع الاستثمارات بحيث اقتصر كل مستثمر على أحد أوجه الاستثمارين المتاحين تاركاً للآخر الفرصة الاستثمارية الأخرى، فإن درجة المخاطرة بالنسبة لكل مستثمر ستزيد دون شك.. ولكن المخاطرة بالنسبة للمجتمع. ككل لن تتغير. ولذا فإن متوسط العائد لن يتغير فى هذه الحالة. ولذا فإن الضريبة أو الإعانة التى تدفع المستثمر إلى قبول المخاطرة التى تعتبر كبيرة قبل فرض الضريبة أو منح الإعانة قد لاتنجح فى حمله على قبول الاستثمارات ذات المخاطرة الكبيرة.. وكل ما يحدث أن المستثمرين سوف يقومون بإعادة توزيع استثماراتهم بين أنفسهم.

ويتطلب وضع نظرية سليمة حول آثار مقاييس المالية العامة على درجة المخاطرة الاجتماعية استخدام نموذج للتوازن العام يأخذ فى حسبانه التغيرات فى الاستثمار الحقيقى، وذلك بتحديد درجات مختلفة من المخاطرة وبدائل من متوسط العائد الحقيقى لأوجه الاستثمارات المختلفة. وحتى الآن

يبدو أن هناك نموذجاً واحداً من نماذج التوازن العام تم استخدامه ليبين آثار الضرائب على درجة المخاطرة، ويستخدم هذا النموذج دوال الإنتاج لكوب دوجلاس *Cobb-Douglass* مستخدماً اقتصاد مكون من ثلاث صناعات أحدهما لايوجد به مخاطرة والإثنان الآخران لهم نفس الدرجة من المخاطرة. وفى هذا النموذج تطبق ضريبة عامة على المبيعات مع إنفاق حكومى لهذه الضريبة بالطريقة التى كان يمكن لدافع الضريبة أن يوجهوا أموالهم فيها. ويترتب على ذلك انتقال بعض رأس المال والعمل من الصناعة التى ليس بها مخاطرة إلى الصناعتين ذات المخاطرة.

ولذا فإننا سوف نستخدم فى الفصل التالى التحليل الجزئى فى بعض مناسبات خاصة فى هذا الفصل دون أن نعلق نتائج نهائية على هذا التحليل.

د – الاستقرار السعرى *Price Stability* :

يلجأ واضع السياسة المالية إلى اتخاذ قرار بشأن الاختيار ما بين هدف الاستقرار السعرى والارتفاع فى الأسعار.. وهو فى ذلك يحدد صورة واضحة لدرجات متفاوته من الارتفاع السعرى حتى يمكن له وضع البرامج اللازمة لتخفيف حدة الدورات التجارية، وكذلك عند الالتجاء إلى التمويل التضخمى كوسيلة لإعادة توزيع الموارد، والانخفاض السعرى يلقى معارضة عامة من ناحية المبدأ.. فالواضح أن المستفيدين بالانخفاض فى الأسعار يخشون آثار هذا الانخفاض على الوضع الاجتماعى، ولذلك يترددون فى تعضيد هذا الاتجاه.

إن التعارض فى المصالح بين راغبى الاستقرار السعرى وبين الذين يريدون زيادة أو نقص فى التضخم أمكن حلها باتباع أساليب مختلفة فى

عدة دول. وسوف نهدف فى عرضنا هنا إلى استخدام المعيار فى صورة الاستقرار السعرى، ولكن ينبغى أن نلاحظ أن هذا المعيار إذا تحقق، إنما ينشأ عن حصيلة آراء متعارضة تنتهي، بصوت الأغلبية، إلى تعضيده والموافقة على صيغة استقرار الأسعار، وهنا يجب التاكيد على هذه النقطة بشكل أكبر، ذلك لأن العرف السائد فى المالية العامة يفترض أن الاستقرار السعرى معيار واحد يلجأ إليه كل فرد. ويبدو أن هذا الافتراض يتضمن أن الاستقرار السعرى مرغوب للوضع الأمثل لباريتو. حيث يمكن لبعض أفراد المجتمع أن يحسنوا مستواهم دون الحاجة إلى وضع الأفراد الآخرين. فى حالة أقل. فى حالة ثبات الأسعار عن حالة ارتفاع الأسعار، ويمكن الوصول إلى نفس النتيجة فى حالة ارتفاع إجمالى الناتج الحقيقىَ مع استقرار الأسعار بشرط أن يحدد الوضع الأمثل دون النظر إلى صرف تعويض إلى من ساءت حالتهم. كذلك إذا ارتفع إجمالى الناتج الحقيقى فى الوقت الذى ترتفع فيه الأسعار قليلاً.. كما يحدث فى حالة انتقال الاقتصاد القومى على منحنى فيليس *Philips Curve* مع وجود قدر كبير من التوظف، فإن آثار التوزيع الناشئة من ارتفاع الأسعار يمكن مجابهتها إذا أمكن فرض ضريبة على من استفادوا من إعادة التوزيع لتعويض من أصابهم الضرر. ويمكن فى الحياة العملية، جعل الجمع بين ارتفاع الأسعار وارتفاع الإنتاج الحقيقى مقبولاً للأغلبية الساحقة فى المجتمع إذا أمكن زيادة مثل هذا التعويض[1].

وفى حالة التمويل التضخمى (التمويل بالعجز) يقصد عمداً تحسين أحوال بعض الأفراد على حساب الأفراد الآخرين الذين تسوء حالتهم عما

(١) انظر في هذه النقطة :

- Abba P. Lerner, "employment Theory and employment Policy", American economic review (May, 1967), 57 :1 -18.

كان يمكن أن تكون عليه فى حالة حصول الحكومة على مواردها عن طريق فرض المزيد من الضرائب أو الاقتراض العادى. وفى هذه الحالة لايمكن تعويض من أصابهم الضرر. وينطبق التعويض فى حالة التوقف الكامل، ولكنا نجد فى الحياة العملية أن حاملى السندات وغيرها من الأوراق المالية يدركون تماماً أنه لن تجرى أية محاولة لتعويضهم عن ما أصابهم من خسارة فى قوتهم الشرائية، وذلك بتخصيص جزء لهم من الزيادة فى الإنتاج الحقيقى التى أمكن تحقيقها مع السياسة التى أدت إلى رفع الأسعار جنباً إلى جنب مع هذه الزيادة فى الناتج الحقيقى.

هـ- المحافظة على ثبات سعر الصرف

Maintenance Of A Given Exchange Rate

من المعايير التى يشاع استخدامها عند اختيار سياسة ضريبية أو اتخاذ قرار بشأن المدفوعات الدولية هو مدى قدرة هذه السياسة فى تخفيض الاختلالات الخارجية *External Disepuilibriucm*، ولكن مثل هذا النوع نادر ما يستخدم فى الاختيار بين بدائل سياسة تقديم الخدمات الحكومية المجانية. وهذا النوع من الاختلال لا يتحقق إذا ترك سعر الصرف حراً يتغير تبعاً للتغيرات فى قوى السوق. كانت معظم بلاد العالم تضع حدوداً لسعر الصرف يتحرك فى داخلها، فإن هذا المعيار يتساوى مع المحافظة على سعر معين للصرف.

وحتى يمكن القضاء على عجز الموازنة العامة للدولة، فإنه يمكن وضع النظام الضريبى بحيث يقع العبء الأكبر للضريبة على من يشترى سلع مستوردة أو السلع المحلية التى يمكن تصديرها، ويخف عبئها كثيراً على نت يتطلب إنفاقهم الاستثمارى وتتجه أذواقهم إلى السلع المحلى التى لا تعد للتصدير. وقد تقدم الدولة الإعانات للتصدير وتفرض رسوم جمركية معينة

على الاستيراد حتى يكون الأثر الإحلالى الذى يترتب عليها يكمل الأثر الدخلى للضريبة.

مثل هذه التغيرات التى تنشأ عن السياسات المتبعة للقضاء على الاختلال الخارجى تتسبب فى جعل بعض الأفراد أسوأ حالاً مما يكونوا عليه فى حالة الإبقاء على الاختلال مع زيادة سعر العملة أو تخفيضها فيما بعد. ولذا فإن مثل هذا المعيار يمثل تعارضاً فى المصالح.

و- تشجيع القطاع الخاص على الإنفاق الذى يحقق المصالح العامة

Promotion Of Public - Purpose Oulays By Private Sector:

إن بعض إنفاق القطاع الخاص يحقق المصالح والأغراض العامة، ولذا تقوم الدولة بتشجيعه عن طريق إعطاءه ميزات فى قانون الضرائب أو تقديم الإعانات لهذه الأنشطة، ومن أمثلة ذلك النفقات فى الأعمال الخيرية والدينية. وفى هذه الحالة نجد أن الأموال العامة تنفق فى الاتجاه الخاص. ولما كانت الدولة تؤمن أن القطاع الخاص يستطيع القيام بمثل هذه الأعمال بكفاءة عالية فإنها تمنح هذا القطاع ائتمان ضريبى *Tax Credit* أى خصم الضريبة تحت الحساب فى المراحل المتعددة للإنتاج. هذا الامتياز الضريبى يعطى للمستثمر فى حالة فرض ضريبة على القيمة المضافة من أجل تشجيع الاستثمار (انظر الفصل ١٠) كذلك تمنح الدولة إعفاءات من الضريبة على الأعمال الحرة والدينية والمنظمات التى تقوم بأنشطة مشابهة.

ز- التداخل الحكومى وتنسيقه:

Intergovermental and Intergovernmetal Coordination:

لما كانت مقاييس المالية العامة لأى وحدة حكومية تؤثر فى القطاعات العامة والخاصة للمناطق السياسية الأخرى، فإن السياسات التى تتبعها هذه الوحدات فيما يختص بالضرائب والإعانات ومدفوعات الرفاهية والخدمات الحكومية المجانية دائماً ما يراعى فيها لمثل هذه الآثار. ولذا لا بد

من أن يتم التنسيق بين الوحدات الحكومية المختلفة. وينقسم هذا التنسيق إلى نوعين : **التنسيق الأفقي** *Horizontal Corrdination* بين المحافظات. **والتنسيق الرأسي** *Vertical Coordination* بين الوحدات الحكومية ذات المستوى الأعلى والوحدات التابعة لها ويشير التنسيق بين التداخل الحكومي إلى التنسيق بين أدوات السياسة المالية العامة، مثل التنسيق بين الضريبة العامة على المبيعات والأنشطة الأخرى الخاضعة للضريبة. الأمثلة المطروحة في هذا الخصوص هي: هل تؤثر هذه الضريبة على حسابات الضرائب الأخرى (مثلاً.. هل تخصم ضريبة المبيعات هذه من وعاء ضريبة الدخل). هل تخضع السلع والخدمات التي تباع للحكومة لضريبة المبيعات وضريبة الدخل وضريبة الممتلكات؟

وقع الضريبة ومعاييرها *Incidence & The Criteria*:

يجب تحديد وقع الضريبة قبل اختيار الضريبة باستخدام المعايير التي سبق ذكرها. وينطبق نفس الشئ بالنسبة للإعانة ومدفوعات الرفاهية والخدمات المجانية، لذلك عند تحليل الخدمات المختلفة والإعانات ومدفوعات الرفاهية والضرائب في الفصول التالية، سوف نقوم بمناقشة وقع الضريبة، وأعباءها وفوائدها قبل تحليل مقاييس المالية العامة في ضوء هذه المعايير.

التداخل بين آثار الإنفاق والإيرادات:

Intra System Reaction of Expenditure and Revenues:

تتشابك أجزاء نظام المالية العامة المختلفة مع بعضها البعض، ولذا فإن أي تغير في السياسة في أحد هذه الأجزاء سوف يؤثر تلقائياً في تغير بقية الأجزاء الأخرى. فزيادة قوة البوليس مثلاً، سوف تؤدي إلى تخفيض عدد الحرائق، ومن ثم تخفض المبالغ التي تنفقها إدارة المطافئ، والحقيقة أن هذا التشابك أقوى بكثير بالنسبة لعنصر الموارد. فارتفاع معدلات ضريبة العقارات يخفض من حصيلة ضريبة الدخل، إذا خصمت ضريبة العقارات من وعاء ضريبة الدخل.

الباب الثانى
الإنفـــــاق العـــــام

الفصل الثالث

مفهوم النفقة العامة

تعريف النفقة العامة[1]

يقصد بالنفقة العامة استعمال أحد أجهزة الدولة مبلغاً من النقود لسد حاجة عامة، فعناصر النفقة العامة ثلاثة : إنفاق مبلغ من النقود، وصدور الإنفاق عن أحد أجهزة الدولة، واستخدام النفقة العامة لتحقيق منفعة عامة.

أولاً: استخدام مبلغ من النقود :

تتم النفقات العامة فى المجتمعات الحديثة بصفة أساسية فى شكل نقدى، حيث تقوم الدولة بإنفاق مبالغ نقدية للحصول على السلع والخدمات اللازمة لسد الحاجات العامة. ولم يكن الأمر كذلك دائماً فى الماضى، حيث كانت الدولة تحصل حاجتها من السلع والخدمات جبراً كما فى حالات الاستيلاء والسخرة مع تعويض أصحابها كلياً أو جزئياً بمنحهم بعض المزايا الخاصة كإسكان موظفيها بالمجان أو السماح لهم بتقاضى أجور خدماتهم مباشرة من الأفراد أو إعطائهم حق استغلال بعض المشروعات التى تحتكرها الدولة أو منحهم بعض الألقاب الشرفية.

غير أن انتشار الأفكار الديمقراطية الحديثة وتطور الحياة الاقتصادية والاجتماعية قد أدى إلى العدول عن هذه الطرق وإن بقيت بعض آثارها فى بعض الحالات الاستثنائية كالحروب. حيث تخول للقوات المحاربة فى كثير من البلاد حق الاستيلاء جبراً على ما يلزمها من سلع وخدمات، كما يكافأ العبد على خدماتهم بمزايا عينية فى كثير من البلاد.

---

(١) دكتور عبدالحميد محمد القاضي، اقتصاديات المالية العامة، بدون تاريخ ص ١٥٩.

ثانياً : صدور الإنفاق عن أحد أجهزة الدولة :

تقتصر النفقات العامة بمفهومها التقليدى على النفقات التى تقوم بها الدولة بصفتها السيادية دون نفقات القطاع العام، بينما يتسع نطاق هذه النفقات بمفهومها الحديث ليشمل كلى النوعين، وهو اتجاه يعكس تطور دور الدولة فى خدمة المجتمع وازدياد تدخلها فى مختلف شئونه الاقتصادية، وبذلك يدخل فى عداد النفقات العامة بمفهومها الحديث نفقات الأشخاص المعنوية العامة وهى الدولة والهيئات المحلية والقومية والمؤسسات العامة، كما يدخل فى عدادها نفقات المشروعات العامة ذات الطابع الاقتصادى التى فرضها تطور واتساع نشاط الدولة فى المجتمعات المعاصرة الرأسمالية منها والاشتراكية، فخضوع هذه المنشآت لتنظيمات خاصة فى إدارتها وسعيها لتحقيق الربح لايغير من طبيعتها كجهاز من أجهزة الدولة يقوم بنشاط متميز بقصد تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة. وبتوسيع مفهوم النفقات العامة على نحو ما تقدم تتضمن نفقات الدولة بصفتها السيادية وتلك التى تقوم بها أجهزتها الاقتصادية.

ثالثاً: استخدام النفقة لتحقيق منفعة عامة :

يجب أن يكون الغرض من النفقة إشباع حاجة عامة، أى تحقيق منفعة عامة، وفكرة النفع العام فكرة نسبية متطورة يختلف مدلولها من بلد إلى آخر، ومن وقت إلى آخر فى البلد الواحد. وقد تقدم أن ما يعتبر حاجة عامة يعتمد على طبيعة المجتمع ومرحلة التطور التى يمر بها.

والذى يقرر ما يعتبر حاجة عامة وما إذا كانت نفقة عامة معينة محققة أو غير محققة للصالح العام هو السلطة السياسية فى المجتمع. فهى إذن مسألة سياسية أكثر منها مالية. ولضمان توجيه الإنفاق العام لسد حاجة

عامة توضح حدود عمل سلطة البرلمانات حتى لاتسئ استخدام حقها فى اقتراح النفقات، كما تفرض رقابة فعالة على السلطة التنفيذية فى استخدامها للأموال العامة، وتتضمن بعض الدساتير نصوصاً تحول دون تقرير نفقات لايكون الغرض منها تحقيق النفع العام. كتحريم إعانة الجمعيات والأحزاب السياسية واشتراط أغلبية برلمانية خاصة للموافقة على الإنفاق على أوجه معينة أو قصر اقتراح النفقات العامة على السلطة التنفيذية.

تطور مفهوم النفقة العامة:

انعكس تطور دور الدولة فى خدمة المجتمع على مفهوم النفقة العامة الذى اختلف فى ظل الدولة الحارسة عنه فى ظل الدولة المتدخلة رأسمالية كانت أم اشتراكية.

فقد أدى اقتصار دور الدور الحارسة على القيام بالوظائف التقليدية – التى تتمثل أساساً فى توفير خدمات الدفاع والأمن والعدالة وبعض الخدمات الهامة كالتعليم والصحة العامة– فى ظل مبادئ المذهب الفردى الحر التى تقضى بإبعاد الدولة عن التدخل فى الحياة الاقتصادية للمجتمع إلى الإقلال من النفقات العامة وقصرها على ما يلزم لتوفير تلك الخدمات التى يسمح بها دور الدولة الحارسة. وتقرير قاعدة أولويتها على الإيرادات العامة والتمسك بحيدتها مما طبعها بطابع إدارى مالى بحت دون أن يكون لها أى غرض اقتصادى أو اجتماعى آخر.

ومن هنا كان اقتصار الدراسات المالية التقليدية للنفقات العامة على التعرض لجوانبها القانونية والإدارية سواء فيما يتعلق بتحديد حجمها أو إجراءات صرفها أو الرقابة عليها لضمان ضغط حجمها والحد منها، دون

التعرض لما تثيره من قضايا تتعلق بأسس توزيعها وآثارها الاقتصادية والاجتماعية.

ومع تعاقب الأزمات الاقتصادية والسياسية على المجتمعات الرأسمالية وانتشار المبادئ الاشتراكية تخلت الدولة عن حيادها التقليدى واتجهت إلى التدخل فى الشئون الاقتصادية للمجتمع، سواء بقصد تحقيق التوازن الاقتصادى الذى عجزت قوى السوق عن تحقيقه تلقائياً، لاسيما بعدما أثبت التحليل الكينزى عجز النظام الرأسمالى الحر فى تطوره عن تحقيق التوازن التلقائى بعيداً عن تدخل الدولة، أو بقصد تحقيق معدل مناسب لنمو الاقتصاد القومى عبر السنين. أو بقصد تخفيف حدة التفاوت فى توزيع الثروات والدخول بين الطبقات توخياً لنوع من التوازن الاجتماعى فى الاقتصاد.

وبذلك أدى تطور دور الدولة الرأسمالية المعاصرة إلى ازدياد وتنوع نفقاتها تبعاً لاتساع دائرة نشاطها أداء لدورها الجديد فى خدمة المجتمع. كما ازداد حجم الإنفاق العام، كما وقوعا فى الاقتصاديات الاشتراكية الناهضة تبعاً لاضطلاع الدولة بالجانب الأكبر من النشاط الاقتصادى فى هذه المجتمعات طبقاً لخطط قومية شاملة تقوم أجهزة الدولة أساساً بتنفيذها، ويرتهن نجاح الدولة الاشتراكية فى الاضطلاع بمسئولياتها بما تنطوى عليه النفقات العامة من إنتاجية وكفاءة فى تنفيذ الخطة المالية. وكذلك تطور الإنفاق العام فى المجتمعات المتخلفة تبعاً لما ينبغى أن تتحمله الدولة من مسئوليات كبيرة فى تعجيل نموها الاقتصادى عن طريق الاضطلاع بجانب كبير من الاستثمارات فى مختلف ميادين الإنتاج والخدمات إذا أريد لها أن تلحق بركب التقدم الاقتصادى والاجتماعى المعاصر.

ضوابط الإنفاق العام

تخضع أجهزة الدولة فى إجراء نفقاتها العامة لعدة ضوابط لعل أهمها ملاءمة غرض النفقة العامة لوظائف الدولة، ورقابة الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وعدالة توزيع المنافع المترتبة على النفقات العامة. وتحقيق التوازن فى توزيع النفقات بين مختلف وجوهها وترشيد الإنفاق العام.

فمن حيث ملاءمة غرض النفقة العامة للوظائف المسموح بها للدولة ينبغى أن تكون النفقة العامة لتمويل غرض من الأغراض التى يسمح بها دور الدولة تبعاً للفلسفة الاقتصادية والاجتماعية السائدة. وقد أدى تطور دور الدولة وازدياد تدخلها فى الحياة الاقتصادية والاجتماعيَة إلى السماح بنفقات عامة لم يكن يسمح بها من قبل.

ومن حيث رقابة الحياة الاقتصادية والاجتماعية فإن النفقات العامة آثار هامة فى مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية لاسيما فى مستويات الإنتاج والتشغيل والدخل والتقدم الاجتماعى لمختلف الطبقات، مما يقتضى أن يكون تقريرها فى ضوء حالة الاقتصاد القومى وما يراد تحقيقه من آثار. بمعنى أن النفقات العامة يجب أن تستخدم كأداة لمراقبة الحياة الاقتصادية والاجتماعية بحيث يحدد مقدارها وتوزيعها بما يحقق الأهداف المنشودة.

ومن حيث عدالة توزيع المنافع المترتبة على النفقات العامة يجب على السلطات القائمة بالإنفاق أن تعم لعلى تحقيق أقصى درجة ممكنة من العدالة فى توزيع المنافع المترتبة على الإنفاق العام بين مختلف أرجاء الدولة وبين مختلف طبقاتها الاجتماعية دون نظر إلى مقدار ما يؤديه كل إقليم أو طبقة من ضرائب.

ومن حيث تحقيق التوازن فى توزيع النفقات العامة بين مختلف وجوهها فإن توزيع هذه النفقات بين مختلف أوجه الإنفاق يجب أن يجرى بما يحقق للجماعة أقصى منفعة كلية منها. وتحقيق ذلك يقتضى أن يكون التوزيع بحيث تتساوى المنافع الحدية التى تعود على الجماعة من كل وجه من أوجه الإنفاق. ويذهب البعض إلى أبعد من ذلك فيشترط تحقيق التوازن بالنسبة للنشاط المالى العام فى مجموعه، بإجراء الإنفاق العام فى مختلف وجوهه إلى الحد الذى تتساوى فيه المنفعة الحدية الاجتماعية مع التكلفة الحدية الاجتماعية أى مع ما يضحى به الأفراد فى سبيله من موارد.

وأخيراً فإن ترشيد الإنفاق العام يقتضى حسن التدبير وتجنب كل إسرافه أو تبذير، والسعى لتحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة، فالإسراف والتبذير يؤديان فى ذلك إلى تبديد الأموال العامة فى وجوه غير مجدية كان يمكن توجيهها إلى وجوه أخرى مفيدة أو تركها تحت بند الأفراد لاستخدامها فى وجوه أكثر فائدة. فضلاً عما يؤديان إليه من إضعاف ثقة الأفراد فى الإدارة المالية للدولة ويدفعهم إلى التبرم بعبء الضرائب والتهرب من أدائها.

ويعتبر الإصلاح الإدارى وتنظيم الإدارة الحكومية على أسس علمية رشيدة وتحسين طرق اتخاذ القرارات أمراً بالغ الأهمية لتوفير الأموال وزيادة إنتاجية النفقات العامة. كما تمس الحاجة إلى وجود رقابة دقيقة وحازمة على الإنفاق العام تضمن سلامة توجيهه وتحقيق أكبر قدر من الكفاية والوفر فى تنفيذه نظراً لأن القائمين بالإنفاق يتصرفون فى أموال لايملكونها، ومن ثم ينعدم لديهم الحافز الطبيعى على مراعاة الاقتصاد فى استخدامها.

وتأخذ الرقابة على الإنفاق العام أشكال ثلاثة : رقابة إدارية وتتولاها وزارة المالية أو الخزانة عن طريق موظفيها الحسابيين العاملين فى مختلف الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة. ورقابة محاسبية مستقلة وتتولاها أجهزة محاسبات متخصصة كالمراقب المحاسب العام فى إنجلترا ومحكمة الحسابات فى فرنسا والجهاز المركزى للمحاسبات فى مصر. ورقابة برلمانية وتتولاها الهيئة التشريعية بما لها من حقوق السؤال والاستجواب والتحقيق وسحب الثقة من الوزير أو الوزارة، وتظهر واضحة عند اعتماد الميزانية والحسابات الختامية أمام البرلمان. وسنعود لدراسة الرقابة على الإنفاق العام تفصيلاً عند الكلام عن رقابة تنفيذ الميزانية فى باب لاحق.

حدود الإنفاق العام

الغرض من الإنفاق العام هو قضاء الحاجة العامة، وتعيين حدوده إنما يكون بتحديد نطاق هذه الحاجات، وهو أمر يعتمد كما تقدم على طبيعة الدولة ومرحلة التطور التى يمر بها المجتمع.

وتتمتع الدولة بسلطات واسعة فى الحصول على الإيرادات اللازمة لتمويل نفقاتها بما يجعل النفقات العامة أكثر مرونة من حيث إمكانيات زيادتها إذا ما قورنت بالنفقات الخاصة. ومن هنا كان القول بأولوية النفقات العامة وأنها هى التى تحدد الإيرادات العامة. غير أن هناك حدوداً تفيد من إمكان زيادة النفقات العامة بعد حد معين.

ويرى بعض الكتاب أن النفقات العامة يجب ألا تتجاوز نسبة من الدخل القومي وحددوها بـ ١٥٪ إلى ٢٥٪، غير أن هذا الرأي على سلامة فكرته من حيث ضرورة تحقيق نوع من التوازن والارتباط بين الدخل القومى والنفقات العامة، معيب لأنه يحدد نسبة جامدة ويهمل إمكان تغير الدخل القومى مما قد يستدعى تغير هذه النسبة، كما يتجاهل الآثار التى يمكن أن تترتب على أنواع النفقات العامة والتى قد يحسن معها فى بعض الأحوال زيادة الإنفاق العام، ولو تجاوز النسبة المقررة كما لو وجهت النفقات لتنمية الاقتصاد القومى، مما يتعذر معه قبول نسبة جامدة يمتنع تجاوزها.

والواقع أن هناك حدوداً تقيد من إمكان زيادة النفقات العامة إلي مالانهاية تتمثل أساساً فى الإيرادات التى يمكن للدولة الحصول عليها دون الإضرار بالاقتصاد القومى وفى أوجه استخدام النفقات العامة وآثار هذه النفقات.

فمهما قيل من أولوية النفقات العامة وأنها هى التى تحدد الإيرادات العامة فلاشك أن هذه النفقات إنما تتحدد فى النهاية بما يمكن أن تحصل عليه الدولة من إيرادات. فقدرة الدولة على زيادة الضرائب لها حدود معينة لايمكن تجاوزها دون الإضرار بحوافز العمل والإنتاج مما يؤدى فى النهاية إلى هبوط الدخل القومى وقدرتها على الاقتراض كذلك محدودة بالمقدرة الإقراضية للاقتصاد القومى وبقدرتها على خدمة الدين العام، كما أن زيادة الإصدار محكومة بدورها بحدود معينة يؤدى تجاوزها إلى التضخم وتدهور قيمة العملة مع ما يترتب على ذلك من آثار اقتصادية واجتماعية سيئة. ومتى كان للإيرادات العامة حدوداً تقيد من إمكان زيادتها زيادة مستمرة، فإن مقدار هذه الإيرادات الممكنة يحدد فى النهاية مقدار ما تقوم به الدولة من إنفاق.

وكذلك تتحدد زيادة النفقات العامة بما يترتب عليها من آثار بحيث تزداد إذا كانت زيادتها تؤدى إلى زيادة التشغيل والدخل، وتوقف الزيادة عندما تضر بالاقتصاد القومى، ومن ذلك زيادة النفقات العامة فى حالة البطالة حتى يقضى عليها ويتحقق التشغيل الكامل. وزيادة النفقات العامة لتنمية الطاقة الإنتاجية للاقتصاد القومى عن طريق إقامة استثمارات جديدة. وعدم زيادة تلك النفقات بعد بلوغ التشغيل الكامل أو عندما تؤدى زيادتها إلى زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية مع عدم مرونة عرضها تجنباً للتضخم فى الحالتين.

الفصل الرابع

أنواع الإنفاق والإيراد وإدارة الإنفاق

١ - أنواع الإنفاق :

النفقات الصريحة للحكومة:

يمكن تقسيم النفقات الحكومية إلى نفقات صريحة *Explicit* ونفقات ضمنية *Imputed* وتوزع النفقات الصريحة ما بين مدفوعات تحويلية *Transfer Payments* وإنفاق على السلع والخدمات، وتنقسم المدفوعات التحويلية بدورها إلى مدفوعات تحويلية بدون مقابل *Unrequetied* ومدفوعات مقابل ممتلكات تمثل مبادلات في الأصول *Asset Transaction* والمدفوعات التحويلية بدون مقابل إن هي إلا تبرعات بالدرجة الأولى، وتتكون من مدفوعات الرفاهية والإعانات والهبات التي تمنح للحكومات الأخرى خارج الدولة أو داخلها على مستوى المحليات وفي بعض الأحيان تكون لمثل هذه المدفوعات صفة الإجبار مثال حالة التعويضات أو الإصلاحات.

ويمكن تقسيم المدفوعات مقابل ممتلكات إلى مشتريات العقارات مثل الأراضي والمباني، ومشتريات الأوراق المالية مثل ما يحدث في عمليات السوق المفتوحة Open Market Operations حيث تقوم الحكومة أو ما ينوب عنها (البنك المركزي) بشراء السندات الحكومية من القطاع الخاص أو شراء سندات القطاع الخاص أو الأوراق التجارية.

والفرق بين مدفوعات الممتلكات لشراء العقارات ومشتريات السلع والخدمات يكمن في أن المدفوعات التي تنفق في الحصول على السلع

والخدمات تتضمن مدفوعات تنعش الإنتاج الجارى مباشرة، ففى حالة شراء الات حاسبة أو أقلام حبر، فقد تكون الدولة هى أول من اشترى هذه السلع أى أن هذه السلع لم يسبق بيعها لطرف آخر.. وفى هذه الحالة يفترض أن مشتريات الحكومة هذه تشجع الإنتاج الجارى عن طريق شراء هذه السلع أو عن طريق تعويض المخزون منها.

فإعادة الشراء *Secondhaul Purchase* لاتتضمن أى إنتاج جارى، وإنما هى مجرد عملية تحويل بين الأفراد لاتضيف إلى العرض الكلى من السلع والخدمات أى شيء.. فشراء منزل قديم لاتتضمن أى إضافة إلى الإنتاج الجارى ولكنه قد يساهم بطريقة غير مباشرة فى تنشيط قطاع الإسكان عن طريق إنعاش سوق العقارات. وعلى العكس من ذلك نجد أن شراء منزل جديد شأنه شأن شراء الآلة الحاسبة أو القلم يعبر عن شراء سلع وخدمات تساهم فى زيادة الإنتاج الجارى بطريقة مباشرة.

ويعتبر الإنفاق الحكومى فى شراء مبنى إنفاق استثمارى، ومعنى ذلك أن الحكومة تقوم بالاستثمار بينما يمثل بيع المبنى استثمار سالب، وعند تشيد المبنى حديثاً يعتبر هذا التشييد استثماراً من جانب صاحب المهنة الأصلى، فإذا قامت الحكومة بشراء هذا المبنى فى سنة لاحقة.. فإن الإنفاق على هذا الشراء (الاستثمار من جانب الدولة) لا يعبر عن مشتريات للسلع أو الخدمات حيث أن الحكومة تقوم بشراء مبنى قديم أو مستعمل، ويعزى شراء السلع والخدمات التى تنعش أنشطة عوامل الإنتاج إلى الطرف الذى قام بتشييد المبنى لحسابه فى السنة السابقة. ويعزى إنتاج المبنى إلى السنة التى شيد فيها، ولكن شراء المبانى القديمة أو المستعملة لا يساهم فى إحداث إنتاج جارى ولا ينعش الأنشطة الإنتاجية الجارية.. أما شراء السلع الجديدة يضيف إلى الإنتاج الجارى وينعش أنشطة عوامل الإنتاج.

وشراء الحكومة للأرض لايتغير عن شراء سلع وخدمات بالمعنى السابق ذكره باستثناء ذلك الجزء الذى يعطى فيه سعر الشراء تكاليف تمهيد الأرض والمجارى وما شابه ذلك.

أما الجزء الباقى من سعر الشراء فلا علاقة له مباشرة بانعاش أنشطة عوامل الإنتاج.

وعندما تستأجر الحكومة مبنى أو آلة أو أى أصل آخر فإن جزء من الإيجار يغطى نفقات الإهلاك (باستثناء الأرض) وجزء آخر يغطى تكاليف الصيانة التى يقوم بها المالك، بينما يمثل الجزء الباقى الفوائد والأرباح. ويمثل الجزئين الآخرين مدفوعات للأنشطة الجارية لعوامل الإنتاج، أما ذلك الجزء الذى يغطى الإهلاك فهو يعبر عن مدفوعات للعقار القائم، حيث يمثل الجزء من الإيجار الذى يغطى الإهلاك إحلال ثمن شراء أصل جديد، وتنطبق نفس القاعدة على حالة المبانى، ففى حالة قيام الحكومة باستئجار مبنى جديد، يمكن اعتبار الإيجار بأكمله منشط لحركة البناء بشكل مباشر، إذ يمكن تجميع مبالغ الإيجارات فى مبلغ واحد يعبر عن رأسماله *Capitalization* الإيجارات فى سعر واحد يمثل مشتريات سلع وخدمات.

وفى حالة استئجار الدولة لمبنى قديم فإن حساب الإيجارات ضمن مشتريات السلع والخدمات يشابه حالة استخدام سعر شراء المبنى القديم، فقيمة رأس المال قد سبق حسابها فى حسابات الدخل القومى للسنة السابقة عندما قام أحد الأفراد ببناءه لحسابه أو شرائه من الذى قام بتشييده. ولذا فإن إعادة حساب إيجارات هذا العقار التى تغطى الإهلاك كمشتريات للسلع والخدمات إنما يمثل ازدواجاً فى الحساب.

كذلك فإن الفوائد التى تدفعها الحكومة على السندات لا تمثل إنفاقاً

على شراء أصول حالية سواء كانت أصول عقارية أو مالية. وإنما تمثل بالضرورة شراء خدمات من نوع ما. والخدمات التى نشتريها فى هذه الحالة تمثل عائد السيولة.

النفقات الضمنية للحكومة:

تعبر النفقات الضمنية للحكومة عن تلك المدفوعات التى لاتتضمن أية تحويلات نقدية. إما لأنها :

١) تمثل قيد حسابى لتسجيل المقابل للإنفاق النقدى فى سنة سابقة، مثل نفقات إهلاك مبنى تمتلكه الحكومة وتستخدمه بنفسها، ولا تسجل تكلفة هذا المبنى ضمن نفقات الشراء التى تمت خلال السنة.

٢) إن هذه النفقات تمت آنياً مع بندين متلازمين من بنود دخل ضمنى *Imputed income* حيث تعوض كل منهما الآخر، ومثال ذلك الفائدة الضمنية التى يدرها مبنى تمتلكه الدولة وتستخدمه بنفسها.

ومن الأمثلة الأخرى للنفقات الضمنية التى يقابلها دخل ضمنى تلك الخاصة بالتعويض النقدى الذى تدفعه الدولة للمجند لتشجيعه على التطوع. فعملية تجنيد المواطن نظير أجر نقدى منخفض يعكس وضع يشابه الوضع الذى تدفع فيه الحكومة أجر مرتفع لهذا المجند ثم تقوم بأخذ الفرق منه عن طريق فرض ضريبة على مرتبة. وتتعادل النفقات الضمنية فى هذه الحالة مع حصيلة الضريبة الضمنية المساوية.

كذلك إذا سمحت الدولة لممول يقع فى الشريحة التى تخضع لنسبة ٤٠٪ من ضريبة الدخل، بخصم ١٠٠ جنيه من الوعاء الضريبى نظير التبرعات التى ساهم بها خلال السنة، أو إذا منحته ائتمان ضريبى قدره

٧٪ عن استثمار فى الة قدرهما ١٠٠٠٠٠ جنيه فإن الوضع يشابه الوضع الذى لاتقوم الحكومة فيه بأى خصم أو منح أى ائتمان (أى فى حالة حصولها على ضرائب أكثر بمقدار ٤٠ جنيه أو ٧٠٠٠ جنيه زيادة) ثم تقوم بإنفاق ٤٠ جنيه على الأعمال الخيرية أو توجيه ٧٠٠٠ جنيه إلى مشتريات الآلة لمؤسسة القطاع الخاص. وفى هذه الحالة يعوض عن حصيلة الضريبة الضمنية بمبلغ مساوى لنفقة ضمنية.

ويمكن النظر إلى الخدمات التطوعية التى تقدم للحكومة كمزيج من الدخل الضمنى تحصل عليها الحكومة كنوع من الإهداء من المتطوع لتنفقها فى الحال عند توظيف هذا المتطوع.

ومن الأنواع الأخرى من أوجه الإنفاق الضمنى تتعلق بالقروض الإجبارية للدولة، مثل الديون التى تتعرض لمخاطرة عدم السداد والقروض ذات الفائدة المنخفضة وضمان الحكومة للقروض الخاصة.

وتحتوى القروض الإجبارية على عنصر الضريبة بالنسبة لهؤلاء الأفراد الذين لايرغبون فى المساهمة فى هذه القروض اختيارياً، وفى هذه الحالة تحصل الحكومة على حصيلة ضريبة ضمنية من المقرض الملزم يدفعها فى صورة الجزء الذى يدفعه فى شراء السندات الحكومية، كذلك تتحمل الحكومة سعر فائدة ضمنى، بالإضافة إلى سعر الفائدة الحقيقى الذى تدفعه هذه الفائدة الضمنية بمثل ما ينبغى على الحكومة دفعة للمقرض لحمله على إعطاء القرض دون ضغوط.

وتمنح الحكومة فى العادة قروضاً خفيفة *Soft* أى تلك النوع من القروض الذى لا يسدد فى مجموعه بالكامل وجزء منها يتوقع أن يكون معدوماً، أى لايتوقع تحصيل أى جزء منه، ولذا تعتبر من قبل الإعانات أو

مدفوعات الرفاهية. ويوم تفشل الحكومة فى تحصيل الفائدة على مثل هذه القروض بتنخفض إيراداتها النقدية، ومن ثم ينخفض فائض موازنتها أو يزيد عجزها. وتظهر هذه الديون المعدومة فى حسابات الحكومة كإيراد سالب *Negative Receipt* وتكون الإيرادات أقل مما كان يمكن تحصيله أو لم يحدث انعدام هذه الديون، وهذه الطريقة من طرق حساب الديون المعدومة تظهر إنفاق الحكومة بأقل من قيمته إذا لم تأخذ هذه الديون كإنفاق من الأساس.

وإذا عقدت الحكومة قرضاً بسعر فائدة أقل من سعر الفائدة السائد فى السوق، فإن التكلفة التى تمثل الفائدة المضحى بها سوف تؤثر فى إجمالى الإيرادات فقط دون أن تؤثر فى إجمالى الإنفاق.

وتقوم الحكومة عادة، بضمان بعض القروض التى يمنحها بعض المقرضين لنوع معين من المقترضين، وخاصة فى حالات الرهن *Mortgage*، فإذا تخلى المقترض عن السداد زادت نفقات الحكومة صراحة. ويفضل احتساب قيمة الرهن المدفوع لمقابلة هذا الدين المعدوم فى السنة التى تم فيها الرهن عن أخذ متوسط الإنفاق خلال السنوات المختلفة.

الخدمات الحكومية المجانية أو المعانة كبند من بنود الإنفاق:

تستخدم الحكومة مشترياتها من السلع والخدمات والممتلكات (بخلاف الأصول المالية) فى تقديم الخدمات للمواطنين مجاناً أو بيعها مقابل سعر، وعلى هذا الأساس يمكن تعريف الخدمات الحكومية على أنها تتكون من الخدمات الموزعة دون مقابل والخسارة التى تتحملها فى بيعها بأسعار تقل عن التكلفة، بالإضافة إلى الإنفاق على السلع والخدمات والعقارات التى تنفقها خلال بيع الخدمات.

وســوف نركــز فى هذا الفـصل والفـصل الذى سـيليـه على الآثار الاقتصادية للخدمات المجانية. أن الإنفاق الحكومى كما نعقبه فى هذا المرجع يشمل على الإنفاق الحكومى على السلع والخدمات وشراء الممتلكات ولكنه لايشمل على الخدمات الموزعة مجاناً.

٢-أنواع الإيراد

الإيرادات الصريحة للحكومة:

تنقسم الإيرادات الصريحة للحكومة إلى إيرادات تحويلية وإيرادات محصلة من بيع أو تأجير السلع والخدمات. والإيرادات التحويلية هى:

١) إيرادات دون مقابل، لا تتطلب من الحكومة إجراء أى صفقة للحصول عليها.

٢) إيرادات ناتجة عن بيع ممتلكات تمثل معاملات فى الأصول (أى حصيلة بيع ممتلكات).

٣) أو إيرادات فى شكل نقود جديدة تصدر داخل القطاع الحكومى.

والإيرادات المحصلة دون مقابل قد تكون إجبارية (الضرائب بما فيها عنصر الضريبة فى القروض الإلزامية وبعض أنواع الرسوم) أو تطوعية *Donative* (وعادة ما تكون فى شكل مساعدات أو هبات من الحكومات الأخرى).

وقد تحصل الحكومة على إيرادات بيع ممتلكات عن طريق بيع عقارات لا تمس الإنتاج بشكل مباشر كما فى حالة بيع جزء من مخزون الدولة من الأسهم والسندات أو جزء من مبانيها القديمة أو عن طريق بيع الأوراق المالية الأخرى. هذه الأوراق المالية قد تكون حكومية (سندات حكومية) أو

مما فى حوزة الدولة من أوراق مالية للقطاع الخاص. وتمثل عملية بيع البنك المركزى لهذه الأوراق المالية فى السوق المفتوحة زيادة فى حصيلة بيع الممتلكات للحكومة. حيث يقوم البنك المركزى كجزء من الحكومة بإجراء هذه العمليات بالنيابة عنها. كذلك يزيد من حصيلة بيع الممتلكات بيع الخزانة العامة سندات جديدة على الخزانة.

ويمثل الإصدار النقدى الجديد استخدام السلطة السيادية للدولة. وقد تقوم الحكومة بهذا الإجراء بعمل صفقة بينها وبين البنك المركزى يقوم البنك المركزى بخلق وديعة للدولة نظير إصدار الدولة لسندات مسحوبة عليها. غير أن هذه العمليات تتم بأكملها داخل القطاع الحكومى إلا إذا كان البنك المركزى يدار بواسطة قطاع خاص. لذلك فإن تبادل الدولة السندات مع نفسها لقاء إيداع فى البنك المركزى. إن هى إلا عملية إصدار نقدى جديد.

وعلى العكس من ذلك تمثل عملة الإصدار النقدى الجديد بواسطة البنوك التجارية الخاصة مقابل شرائها لسندات حكومية وأذون على الخزانة تبادل أصول *Asset Transaction* وتمثل إيرادات الدولة فى هذه الحالة إيرادات ممتلكات نتيجة لبيعها أصول مالية. ومن الأهمية التمييز فى هذه الحالة بين :

١) **إيرادات ممتلكات تحصلها الدولة نتيجة بيعها لسندات حكومية لقطاع خارج القطاع المصرفى من ناحية، وبين ؛**

٢) إيرادات ممتلكات نتيجة لبيع الأوراق المالية للبنوك التجارية وغيرها من المؤسسات التحويلية للقطاع الخاص.

٣) إيرادات ممتلكات تعكس إصدار نقدى جديد داخل القطاع الحكومى.

وتشمل الإيرادات المحصلة من بيع السلع والخدمات على جميع أنواع

الإيرادات، حيث يتأثر الإنتاج مباشرة ببيع هذه السلع والخدمات. ومن أمثلة ذلك إيرادات البريد. ولذلك فإن التفرقة بين الإيرادات المحصلة من بيع السلع والخدمات والإيرادات المحصلة من ممتلكات هى نفسها التفرقة بين مشتريات السلع والخدمات ومشتريات ممتلكات كما ذكرناها سابقاً.

الإيرادات الضمنية للحكومة:

كذلك فإن الإيرادات الضمنية للحكومة تناظر النفقات الضمنية كما شرحناها سابقاً.

٣ : إدارة الإنفاق :

عندما تتعقد عمليات المنشآت الكبيرة، يمكن توزيع المسئولية على مساعدين لإدارة هذه المنشآت كل فيما يخصه.. ويسهل محاسبة كل منهم حسب أداءه وتحقيق أهداف المنشأة وهى تحقيق الربح. ولكن مثل هذا الأمر يصعب كثيراً فى المنشآت الكبيرة التى لاتبيع منتجاتها فى الأسواق إذ أن توزيع الاختصاصات والمسئوليات. فى هذه الحالة عن طريق تفويض المساعدين يصعب متابعته، حيث لايوجد معيار واحد، مثل الأرباح، يمكن استخدامه لتقييم أداء كل منهم. لذلك فإنه بالنسبة للمؤسسات الحكومية وغيرها من المؤسسات التى لاتهدف إلى الربح يصعب ترجمة أهداف السياسة إلى مقاييس محددة تمكن واضع السياسة وغيره من المسئولين من متابعة تنفيذ الأهداف بدرجة عالية من الثقة. وينطبق نفس الشيء حتى فى الحالات التى تتيح فيها مثل هذه المؤسسات وحدات إنتاج يمكن قياسها وتحديد تكلفة لها. ذلك لانعدام المنافسة المباشرة مع مؤسسات أخرى وما يترتب على هذه المنافسة من دوافع لزيادة الإنتاجية، كذلك فإن العاملين فى مثل هذه المؤسسات لن يخسروا شيئاً إذا لم تستطع هذه المؤسسات

معايشة انخفاض الكفاية الإنتاجية. والحقيقة أن السلع التى تقوم الحكومة ومؤسساتها بالتعامل فيها تعرف بالسلع القومية أو الاجتماعية، وهى سلع تستهلك جماعياً، ولا يمكن تجزئتها إلى وحدات.. ولذلك لايمكن الحكم على درجة كفاءة أداء الوحدات المختلفة، بمقارنة المنتج بالمستخدم من مستلزمات الإنتاج. وفى هذه الحالة لا يتعرض العاملون لأية مسئولية لما يصيب هذه الوحدات من سوء الأداء[١].

درجة تفويض السلطات:

إن عدم وجود معيار لربحية لقياس الأداء وصعوبة تحديد الإنتاج وتكلفته يدفع واضعى السياسة إلى صياغة أهدافهم فى صورة المدخلات. ولذا فإن تفويضهم السلطة للمديرين تنحصر فى منحهم سلطات شراء المدخلات وتحديد أنواعها دون محاسبة هؤلاء المديرين على مسئولية تحقيق أهداف إنتاجية معينة أو تحقيق درجة معينة من الكفاية الإنتاجية. فعندما يرغب واضع السياسة فى مراجعة معدلات الأداء، فإنما يتأكد من أن المسئول قد قام بالحصول على أنواع معينة من المدخلات واستخدامها بالطريقة المحددة له.

وواضعى السياسة فى هذه الحالة هم المشرعين والقادة (رئيس الجمهورية، رئيس الوزراء، الوزراء ومن فى مستواهم)[٢].

ويعتمدوا فى مرحلة التخطيط على لجان التخطيط وهيئات الميزانية

---

(١) انظر :

- Oliver E. Williamson, "Hierorchical Control and Optimum Firm Size", Journal of Political Economy (April, 1967), 75: 123-38.

(٢) انظر :

- William J. Shultzan G. Lowell harriss, American Public Finance (8th ed., englawood Cliffs. N.J., Prentice-Hall 1965). pp : 100-101.

والخزانة العامة وغيرها من الإدارات والمصالح التابعة لهم فى تقديم موازنة للعام القادم. وهى ميزانية تمثل المدخلات وليس الإنتاج، ولذا فإن إدارة الميزانية تعتمد بدورها على المصالح والإدارات المختلفة لتمدها بصورة مبدئية لبنود الإنفاق فى ميزانياتها.

وواضعى السياسة ينظرون إلى الملامح العامة للموازنة ويحددون الإطار العام.. ويعتمدون بعد ذلك على إدارة الميزانية فى تجميع طلبات الجهات المختلفة والدخول فى التفصيلات المختلفة لاحتياجات كل وجه مثل عدد الآلات الكاتبة المطلوبة لجهاز الشرطة وعدد الجنود المطلوب إضافتهم وعدد السيارات.. إلخ، وتقوم إدارة الميزانية بدراسة هذه الطلبات والتنسيق بينها فى حدود السياسة المرسومة والإيرادات المتوقعة، ومن ثم تضع الصورة العامة للموازنة لتعرض على واضعى السياسة العامة (مجلس الوزراء ومجلس الشعب) لإقرارها وإصدار القانون الخاص بتنفيذها.

وسوف نتناول فى السطور القليلة الآتية عرض سريع لأسلوب إدارة الإنفاق فى مرحلة إعداد الموازنة التى يشاع استخدامها فى العديد من البلاد. ففى حالات كثيرة تقرر كل جهة من الجهات الحكومية احتياجاتها العامة، أو احتياجات كل برنامج من برامجها إلى مبلغ معين تقوم باستخدامه فى أغراض محددة.. وفى أغلب الأحيان لن تقوم الجهة بطلب مقدار إجمالى وإنما تقسم هذا المقدار إلى مبالغ كل منها يخدم غرض معين فتحدد احتياجاتها من الأجور على ضوء احتياجاتها من خدمات العاملين)، وحجم المواد والأوراق وغيرها مما يحتاجه العمل اليومى.. إلخ، من سلع وخدمات استهلاكية ورأسمالية. كذلك يمكن تقسيم كل بند من بنود الإنفاق هذه إلى عدة بنود أخرى. فالحساب الخاص بخدمات العاملين يمكن تجزئته

إلى أجور العاملين والمزايا التى يحصلون عليها. إلخ، بينما يمكن تجزئة حساب المواد والخدمات الأخرى إلى انتقالات ورحلات وإيجارات ومصاريف صيانة، وأوراق.. إلخ، وفى هذا التبويب ليفرق عادة بين خدمات العاملين بالدولة والخدمات التى تؤجرها الدولة من الغير.

وعادة، لا يعبر عن أهداف الإنتاج أو الأغراض المطلوب تحقيقها من البرامج المختلفة بوحدات من الإنتاج، بل تقوم كل إدارة بإظهار أهدافها الإنتاجية فى صورة عامة : مثل هدف ضمان الأمن والحد من الجرائم فى المدينة وتنظيم المرور (أهداف جهاز الشرطة)، ولا يلتزم جهاز الشرطة فى هذه الحالة بتحديد مستوى الجرعة التى سيصل إليه أو عدد حوادث السيارات المطلوب تخفيضه، إذ أن كل جهة تحدد ما تصبو إليه من أهداف عامة وتطلب الحرية فى اختيار البدائل من المدخلات التى تحدد برامجها وبهذا الأسلوب تقدم الجهات المختلفة «موازنة أداء *Performance Budget*» حتى فى الحالة التى يصعب فيها تحديد حجم الإنتاج[1]. فى صورة تكلفة وحدة الإنتاج، كذلك فإن التعبير عن موازنة الآداء يكون أنسب فى الحالات التى يمكن بها تحديد الإنتاج ومن ثم يمكن حساب تكلفة الوحدة.

وتتطلب إجراءات موازنة الأداء ثقة فى قدرة ونزاهة العاملين بالإدارات والهيئات الحكومية المختلفة. والحقيقة أنها أداة لمراجعة المشتريات المزورة من المدخلات وتمكن واضع السياسة من الحكم على كفاءة الأداء للأدوات المختلفة أكثر مما تعطيه الموازنة العامة فى صورة بنود الإنفاق التقليدية.

---

(١) انظر:

- Jesse Burkhead, Government Budgeting (New York: Wiley, 1956). Chp. 6.

تجميع المدخلات حسب نوع الإنتاج:

يجب الإشارة هنا عند الحديث عن موازنة الأداء فى هذه المرحلة عن موضوع عدم تحديد وحدات الإنتاج. ومن هذه الناحية تعتبر موازنة الأداء مجرد نوع من التوفيق *Compromise*، كسجل للمدخلات والاختلاف الرئيسى بين موازنة الأداء فى هذه الصورة والصورة التقليدية للموازنة *Line-Itembudget* أن موازنة الآداء تعطى المزيد من التفويض للإدارات المختلفة فى إصدار القرارات الخاصة بمجموعة المدخلات وتجميعها طبقاً للأنواع المختلفة من الإنتاج الذى تتطلع هذه الإدارة إلى تحقيقه. مثل هذا التجميع يكون جداول للأنشطة *Activity Schedules* يمثل كل نشاط منها نوع من الإنتاج. ولكن لازالت موازنة الأداء بهذه الصورة موازنة للمدخلات. هذا التجميع غير الكمى للمدخلات طبقاً لنوع الإنتاج يمكن تعميمه على الإدارات والهيئات المختلفة ليعطى وصفاً للبرامج فى صورتها العامة وفى هذه الحالة يمكن تسميتها موازنة برامج *Program Budget* أو موازنة وظيفية *Functional Budget* وتضع مجموعة السياسة قائمة من البرامج مثل الدفاع، والمعونات الخارجية، والصحة العامة وتوضح لجمهور المواطنين إجمالى الإنفاق المقترح لكل برنامج من هذه البرامج. وقد يتضمن برنامج المعونات الخارجية جزء من موازنة وزارة الخارجية، وجزء من موازنة الدفاع.. إلخ، غير أن موازنة البرامج إن هى إلا موازنة للمدخلات، ما لم يحدد البرنامج الأهداف فى صورة كمية.

وعندما يتوزع برنامج من البرامج بين وزارتين أو أكثر فإن الإجراءات التقليدية فى إعداد الموازنة للوزارات المختلفة تجعل عملية المقارنة بين الأنواع المختلفة من المدخلات أمراً صعباً، حيث تستخدم بعض المدخلات لوزارة معينة بينما تستخدم المدخلات الأخرى فى وزارة أخرى، وحيث يقوم

جهاز إعداد الموازنة بفحص موازنة كل وزارة أو مصلحة على حدة فى مراحل التخطيط والتخصيص يتعين عليه بذل مجهود خاص فى مقارنة هذه المدخلات التى يمكن إحلال أحدها محل الآخر، ذلك لأن مثل هذه المقارنة ضرورية لتحديد ما إذا كان البرنامج فى صورته الإجمالية يمكن تنفيذه بتكلفة أرخص باستخدام أقل لأحد المدخلات وزيادة المستخدم من المدخل الآخر.

ولتوضح ذلك بإعطاء مثال عن الإنتاج الحربى عندما تشرف عليه ثلاث وزارات هى الحربية والبحرية والطيران. ولنقارن بين اثنان من البرامج المعدة لمقاومة برنامج صواريخ يعده الأعداء. التقليل من الخسائر فى حالة هجوم من الأعداء. الهجوم باستخدام الحرب الأرضية التقليدية. والبرنامج الأول يحتاج إلى مجموعة متكاملة من الصواريخ ذات القواعد البحرية (وزارة البحرية) وصواريخ عابرة القارات (القوات الجوية). والثانى يحتاج طائرات للدفاع الجوى (وزارة الطيران) والثالث يحتاج إلى سلاح بحرية (بحرية) وقوات حربية (حربية) وقوات طيران مناورة (طيران). لذلك فإن تقديم كل وزارة من هذه الوزارات لموازنتها منفصلة عن الأخرى لن يعطى قائمة بكل المدخلات التى يتطلبها هذا البرنامج، فالصواريخ ذات القواعد البحرية سيكون لها ميزانية، والصواريخ عابرة القارات سيكون لها ميزانية أخرى. ولكى تكون تكون فرصة عند إجراءات إعداد الموازنة لمناقشة موضوع البدائل المختلفة من الاستراتيجيات بتخفيض الصواريخ ذات القواعد البحرية مثلا وزيادة الصواريخ عابرة القارات - إلى آخره من احتمالات تنبغى دراستها فى وحدة متكاملة.

كذلك يصعب مقارنة برنامج ببرنامج آخر عندما تعد موازنات المصالح

والإدارات المختلفة منفصلة عن بعضها البعض، وعملية موازنة البرامج تساعد على إجراء مقارنة كاملة من البرامج المختلفة بل تذهب أبعد من مجرد تحليل بعض الاعتبارات التقليدية التى تقتصر على زيادة أو تخفيض بعض الاعتمادات عن العام الماضى، فعند مناقشة البرامج يمكن خفض اعتماد أحدهم وزيادة اعتماد البرنامج الآخر دون المساس بحجم الميزانية الكلى، ولما كان البرنامج الواحد يرتبط بأكثر من إدارة أو مصلحة واحدة، فقد تحصل كل إدارة أو مصلحة فى النهاية على نفس المبالغ الإجمالية التى كانت تحصل عليها من قبل.

وعلى أى الأحوال، فإن المقارنة بين البرامج قد لاتتم فى بعض الأحيان إلا عند المستويات العليا لاتخاذ القرار فقط، وتتطلب فى هذه الحالة مركزية القرار أكثر من الحالة التقليدية التى توضع فيها الميزانية لكل مصلحة على حدة.

ويمكن لواضعى السياسة بالاسترشاد بموازنة البرامج أن يقارنوا بين المدخلات المتنافسة وما يخرج منها من منتجات متنافسة.

ويسهل مثل هذا الإجراء عندما يخصص نوع معين من المدخلات لمصلحة أو إدارة معينة بذاتها (قنابل بعيدة المدى - قوات جوية) ويحدد ما يخص كل برنامج من الموازنة الإجمالية (فمثلاً يمكن تقسم موازنة القوات الجوية تبعاً للمواصفات المختلفة، ما بين المقاومة، تحديد الخسائر والحرب التقليدية).

ومساهمة أحد المدخلات فى إنتاج واحد أو أكثر وفى برنامج واحد أو أكثر لاتعوق استخدام فكرة البرنامج للوصول إلى إجمالى البرامج ثم تقسيم كل من هذه الإجماليات على الإدارات والمصالح المختلفة (للأغراض الإدارية) ولابد من حساب كل مدخل مرة واحدة فقط فى مراحل إعداد الموازنة وحساب كل من الإنتاجية مرة واحدة فقط.

ويصادفنا صعوبة فى التطبيق طالما أننا نقيس الإنتاج بوحدات نقدية من المدخلات، ومن أمثلة هذه الصعوبات، كيفية تقسيم كمية المدخل، فى إدارة من الإدارات بين المنتجين الذين يخضعان لبرنامجين منفصلين، ويخضع كل برنامج فى جزء منه إلى إشراف إدارة أخرى.

وهنا لابد من استخدام التقدير الشخصى للوصول إلى قرار بهذا الخصوص ومثل هذا القرار الاختيارى لم ينشأ نتيجة لعيب موجود فى موازنة البرامج ولكنه نتيجة لقياس الإنتاج بوحدات من المدخلات.

المراجعة السابقة واللاحقة كأداة للرقابة على المدخلات:

وتجئ المرحلة الثانية من مراحل إدارة الإنفاق بعد اعتماد موازنة المدخلات من الهيئة التشريعية وإرسالها إلى الإدارات والمصالح المختلفة لتقوم بتنفيذها، وهنا لابد من إيجاد وسيلة للتأكد من أن كل إنفاق قد تم فيما يخصص له من غرض.

لذلك لابد من وجود جهاز للمتابعة ورقابة الصرف والإنفاق فى مصالح الدولة وأجهزتها المختلفة.

كذلك هناك مرحلة ثالثة ونهائية من مراحل إدارة الإنفاق تتطلب الرقابة على الإنفاق، وهى بمثابة مراجعة بعد التنفيذ؛ مثل هذه المراجعة – تقوم بها الهيئة التشريعية (مجلس الشعب) مسترشدة بتقارير الأجهزة التابعة لها[1]. مثل الجهاز المركزى للمحاسبات وتعطى هذه الأجهزة التابعة الحق فى فحص حسابات الجهات المختلفة للتأكد من مطابقة الصرف والإنفاق للغرض الذى خصص له.

موازنة الإنتاج:

نظراً لتعدد التفسيرات حول المعنى المقصود بموازنة الأداء يفضل

---

(١) انتقلت تبعية الجهاز بعد عام ٢٠٠٠ إلى السيد رئيس الجمهورية.

استخدام تعبير «موازنة الإنتاج» ليشير إلى خطط وسجلات التنفيذ التى تعبر كمياً بوحدات من الإنتاج. فإذا كانت وحدات الإنتاج لاتباع فى السوق لأنها سلع استهلاكية جماعية (سلع قومية) فإن الإدارة أو المصلحة الحكومية لاتواجه أية منافسة، ويتعين على واضعى السياسة مراجعة قرارات الإدارات والمصالح المختلفة على نمط المدخلات الذى يدعم الكفاية الإنتاجية. وحيث أنه لايمكن حساب تكلفة الوحدة، فإن فحص هذه الأرقام يعتبر بديلاً عن المشاركة فى وظيفة الإدارة مباشرة.

والأنشطة الحكومية التى يمكن تخطيطها ومراجعتها باستخدام موازنة الإنتاج هى تلك الأنشطة التى تعطى مجموعة من المنتجات المتجانسة النوع. فأطنان القمامة المجمعة أكثر تجانساً من عدد الأطفال المتعلمين، وبالرغم من أن كل ناموسة ليست خطرة مثل الأخرى، إلا أن تخفيض عدد الناموس فكرة أكثر تجانساً من فكرة تخفيض عدد الجرائم. والاستهلاك الجماعى ليس هو العامل المحدد هنا، فالتعليم يصعب قياسه عن القضاء على الناموس.

فالقضاء على الناموس إجراء يتبع لا للقضاء على صوت الناموس ولكن الحد من انتشار الملاريا، ولذا فإن القضاء على الناموس هى سلعة وسيطة، ولذا هى فى حد ذاتها مدخل من المدخلات وليست بالمنتج النهائى. والقضاء على معدل الإصابة بالملاريا هو المنتج النهائى فى هذه الحالة وهو الإنتاج المطلوب قياسه.

والحقيقة أن اعتبار منتج ما سلعة وسيطة لا يجد الفرصة فى التعبير عنه فى صورة موازنة إنتاج. لأنه لو علمنا عدد ناموس الملاريا لأمكن التعبير عن هذا الرقم فى موازنة إنتاج ملحقة بموازنة القضاء على الملاريا.

الفصل الخامس

الخدمات الحكومية

(نظرية عامة)

بالإضافة إلى معايير المالية العامة التى ذكرناها فى الفصل الأول توجد بعض الموضوعات الخاصة بمعالجة الخدمات الحكومية التى تقدم مجاناً وتستوجب النقاش بصفة عامة.

أسباب توزيع الخدمات المجانية :

تقوم الحكومة، عادة بتوزيع بعض أنواع الخدمات بدون مقابل. وتتضمن بعض الخدمات التى كان يمكن توزيعها فى السوق.

ومن الناحية الأخرى نجد أن السلع الظاهرة *Tangible Goods* نادراً ما توزع بالمجان. فهى تباع بسعر ما سواء باعتها الحكومة أو المنشات الفردية. ذلك لأن الذى يحصل على مثل هذه السلع مجاناً، غالباً ما يقوم بإعادة بيعها فى السوق بدلاً من استهلاكها بنفسه - أما الخدمات فقليل منها فقط يمكن إعادة بيعه فى الأسواق.

وتجب الإشارة هنا إلى أننا سوف نرجئ الحديث عن السلع والخدمات التى تبيعها الدولة بخسارة إلى فصل لاحق من هذا الكتاب - وكذلك سوف نتعرض للحديث عن السلع التى تباع بأرباح أو تحقق حصيلة للدولة فى جزء آخر عند التعرض لجانب الموارد.

ولنعود الآن إلى شرح الأسباب التى تدعو الحكومة إلى توزيع بعض الخدمات مجاناً، ويمكن تجميعها فى أربعة أسباب رئيسية :

١- المحافظة على الأمن القومى.
٢- الاستهلاك الجماعى.
٣- إعادة التوزيع النوعى.
٤- أسباب أخرى :
أ) صعوبة قياس الإنتاج.
ب) التكاليف الطارئة.
جـ) الإنتماء القومى.
د) الاستغلال.

وقبل أن نتعرض لمناقشة كل من هذه الأسباب على حدة، نود أن نشير سريعاً، إلى الخدمات الرئيسية التى تقوم الحكومة بتوزيعها بالمجان. ويمكن الحديث عن ١٢ نوع من الخدمات التى تؤديها الدولة بدون مقابل سنقوم بتجميعها فى أربعة مجموعات تتصاعد تدريجياً فيما يختص باحتمالات التمييز بين المجموعات، وبين الأفراد.

وأولى هذه المجموعات تتكون من ٤ خدمات مباشرة تتعلق بالسلع القومية (السلع التى تستهلك جماعياً) وإنتاج مثل هذه السلع طبقاً لمعايير السوق باهظ التكاليف ويستحيل فنياً. فخدمات التليفونات مثلاً يعتمد الجزء الأكبر من تكاليفها على شبكة التليفونات ومحطات القوى.. ولذا كلما زاد عدد المستفيدين من مستهلكى هذه الخدمة كلما توزعت التكلفة الثابتة على عدد كبير وانخفضت بذلك التكلفة بالنسبة للمستهلك، ولكن زيادة عدد المنتجين المتنافسين على تقديم هذه الخدمة سوف يؤدى إلى تكرار إقامة الشبكات ومحطات القوى، وبالتالى زيادة التكاليف الثابتة دون داعى، ومن الناحية الأخرى فإن استخدام المستهلكين لهذه الخدمة والذى يقطنون فى

مكان واحد لخدمات شركات مختلفة سوف يؤدى إلى صعوبة الاتصال بينهم مباشرة، الأمر الذى يصبح مستحيلاً القيام بأداء هذه الخدمات فنياً تحت هذه الظروف، ويتطلب الأمر أن تقوم الدولة بتقديم مثل هذه الخدمات، كذلك فإن مثل هذه السلع التى تستهلك جماعياً لايمكن تمييز استهلاكها بين المجموعات المختلفة من المواطنين، ومن ثم لا يمكن تجزئتها إلى وحدات وبيعها فى الأسواق بل تستهلك جماعياً.

وهذه الخدمات الأربعة المباشرة هى :

١- الخدمات الحربية المختلفة.

٢- الصحة العامة.

٣- أبحاث الفضاء.

٤- الحفاظ على سيادة القانون والنظام.

وتتكون المجموعة الثانية كذلك من أربعة خدمات مباشرة :

١- خدمات إطفاء الحريق.

٢- الحفاظ على الأمن.

٣- إنشاء الطرق العامة والشوارع وصيانتها.

٤- الرى والصرف.

وهذه المجموعة تتكون من سلع جماعية كذلك ولكنها سلع يمكن تمييز استهلاكها بين المجموعات التى تحصل عليها.

وتتكون المجموعة الثالثة من :

١- التعليم.

٢- القضاء على الفاقد.

والمجموعة الرابعة هى:

١- توفير العلاج.

٢- الخدمات الثقافية والترفيهية.

مثل هذه الخدمات لايمكن تركها للقطاع الخاص لأنه لن يقوم بتوزيعها توزيعاً عادلاً. ولن يوفرها بالتكلفة المناسبة لجمهور المواطنين، بل لن يقوم بإنتاجها فى بعض الأحيان لأنها لا تدر ربحاً، ولذا نعود الآن لشرح الأسباب التى تدعو الدولة إلى تقديم هذه الخدمات مجاناً:

١- المحافظة على الأمن القومى:

تقدم الحكومة بعض الخدمات المجانية للمحافظة على سيادة الدولة وأمنها ضد أى اعتداء خارجى أو ضد أى فتنة أو ثورة داخلية تهددها بالخطر: وفى هذه الحالة لايترك للفرد أن يستهلك ما يشاء من هذه الخدمات، كذلك بدلاً من تحديد حد أدنى له للاستهلاك من السوق (بافتراض إمكانية تطبيق ذلك) تجد الحكومة، أنه من الأنسب تقديم مثل هذه الخدمات بنفسها وتوزيعها بالمجان، وبهذه الطريقة تتمكن الدولة من التحكم فى نوعية وطبيعة هذه الخدمات.

والخدمات التى تقدمها الدولة للحفاظ على سيادة الدولة وقوتها السياسية هى القوات المسلحة (الجيش والبحرية والطيران) وقوات الأمن الداخلى وتختلف هذا الخدمات عن خدمة الشرطة التى تحمى المجتمع من الخارجين على القانون، ويمكن تقديمها للأفراد مستقلين أو لمجموعات صغيرة من المواطنين، ولكن كلا النوعين من الخدمات يكمل بعضه البعض.

ومن الخدمات الأخرى التى تحافظ على سيادة الدولة وقوتها تلك الخاصة باحترام العقود، وتقدم هذه الخدمات عن طريق الشرطة والمحاكم،

فقانون الملكية فى دولة من الدول يعكس نوع من الوحدات القومية، فإذا ترك للأفراد حرية تسوية الخلافات بينهم عن طريقة التحكيم والمجالس الأهلية (شراء الخدمة من السوق) فإن أداء هذه الخدمة بجانب ارتفاع تكلفتها ستخل بالوحدة الوطنية المنشودة.

كذلك هناك حد أدنى يجب توفيره من هذه الخدمات ولضمان تحقيق هذا المستوى الأدنى يجب على الدولة أن تقوم بتقديم هذه الخدمات التى تكفل تحقيق الأمن والطمأنينة فى ربوع البلاد.

٢- الاستهلاك الجماعى:

تمثل سلع الاستهلاك الجماعى، نوعاً من الخدمة أكثر منها سلعة منظورة ويتحتم تقديم مثل هذه السلع بكميات معينة لمجموعة من الأسر أو المنشآت فى منطقة معينة أساليب غير سوقية، بمعنى إنتاج وتوزيع هذه السلع بأساليب تكفل ضمان حصول جميع أفراد المجموعة عليها دون أن يستأثر فرد معين من أفراد المجموعة بنصيب خاص من الإشباع من استهلاكه لهذه الخدمات، ولما كانت مثل هذه السلع كمستهلك جماعياً أصبح من الصعب التميز بين ما يحصل عليه كل فرد من أفراد المجموعة التى تستهلك هذه الخدمة، ولذلك يستحيل تقسيم هذه السلع إلى وحدات يخصص مقدار منها لكل مستهلك على حدة، لذلك فإن إتباع طرق أخرى غير طرق التسويق التقليدية سوف يضمن حسن أداء هذه الخدمات ووصولها إلى أفراد المجتمع المستهلكين لهذا النوع من السلع والخدمات، وكفاية الأداء هنا تتعلق بظروف الطلب والتكلفة، ولكننا سوف نركز فى هذا الجزء على جانب التكلفة فى فكرة الكفاية أى تقديم الخدمة أو السلعة بأقل تكلفة للفرد.

وبعض الخدمات، مثل الإنفاق العسكرى، لايمكن تقديمها بأساليب

التسويق بأى حال من الأحوال، بينما يرتبط تقديم معظم الخدمات الأخرى بالبدائل المختلفة للتكلفة الخاصة بالأسلوب المتبع فى تقديم الخدمة:

أ) **فبالنسبة لأسلوب التسويق، لن يحصل المستهلك على السلعة أو الخدمة، ما لم يقدر على تسديد ثمنها، أو الحصول على بطاقة تموينية تضمن له الحصول على السلعة مخفضة أو مجانية.**

ب) والأساليب غير السوقية لاتستثنى أى فرد، بل توزع السلعة أو الخدمة على جميع أفراد المجتمع دون تمييز بين ما يخص كل فرد فيها، مثل هذا الاستهلاك الجماعى يضمن الحصول على السلعة أو الخدمة بأقل تكلفة.

وفى هذا الخصوص يمكننا التمييز بين ما يسمى بالسلع الخاصة *Private good* والسلع العامة *Public good* فسلع الاستهلاك الجماعى هى سلع عامة والسلع التى تباع فى الأسواق هى سلع خاصة، ولكننا لن نستخدم هذه التفرقة فى هذا الجزء من الكتاب لما قد تعكسه من لبس أو خلط فى فهم سلع الاستهلاك الجماعى، ذلك أن بعض السلع التى تستهلك جماعياً يمكن بيعها فى الأسواق[1]. وسلع الاستهلاك الجماعى هى تلك السلع التى إذا قدمت لأحد الأفراد أمكن تقديمها لأفراد آخرين دون تكلفة إضافية.

وتعكس تكلفة عرض الخدمة عن طريق السوق الموارد المستخدمة والتى تضاف إلى سعر الخدمة، بينما تحتوى تكلفة تقديم هذه الخدمة بأسلوب الاستهلاك الجماعى، على تكلفة إدارة الضريبة والعبء الإضافى للضريبة.

---

(١) مثل الطرق العامة السريعة في الولايات المتحدة، حيث تقوم الشركات المنشئة لهذه الطرق بتحصيل رسوم لقاء استخدام هذه الطرق.

ويمكن إيضاح ذلك بالمثال الآتى: لنفرض أننا بصدد إعداد برنامج لمحاربة الناموس الذى يؤذى مجموعة معينة من الأسر. وهناك بديلين: الأول: القضاء على البرك والمستنقعات أو الثانى: إرسال عمال إلى الأسر المختلفة يقومون، برش منازلهم والأجزاء التى يتجمع فيها هذا الناموس، والواضح أن تكلفة القضاء على الناموس بالنسبة للفرد أرخص فى حالة استخدام البديل الأول الذى يعكس أسلوب الاستهلاك الجماعى لخدمة القضاء على الناموس.

وهذه القاعدة التى اتبعناها فى التمييز بين تكلفة الاستهلاك الجماعى والسلع السوقية تظهر مناسبة فى الحالات الحدية : أى عند احتساب تكلفة الحصول على زيادة إضافية فى مستوى الخدمة للفرد بدلاً من التكلفة الكلية لمستوى الخدمة للفرد، فإذا بدأنا بمستوى معين من الخدمة فإن تكلفة الحصول على زيادة فى مستوى الخدمة قد يكون أقل فى حالة تقديمها بأسلوب غير سوقي، بينما يمكن تقديمها عند مستوى آخر لنفس الخدمة بتكلفة أقل باتباع أسلوب السوق، وتظهر هذه القاعدة واضحة عند تقديم خدمة الشرطة. إذ أنه بمجرد الوصول بقوات الشرطة إلى مستوى معين يسهل بعد ذلك الحصول على حماية إضافية ضد السرقات عن طريق تركيب أجهزة تنبيه وإنذار *Burglar Alarms* وتكون تكلفتها أرخص بكثير من الحصول على نفس الخدمة عن طريق زيادة قوات الشرطة. ولكن أجهزة الانذار هذه لاتكفى لحماية المواطن ضد أخطار السرقات ما لم يكن هناك حد أدنى من قوات الشرطة، لذلك يمكن الجمع بين تقديم الخدمة عن طريق الاستهلاك الجماعى جنباً إلى جنب مع تقديمها عن طريق السوق للوصول بالتكلفة إلى أقل حد ممكن وتحديد التكلفة فى هذا تحديد حدى.

والغالبية العظمى من السلع المتطورة سلع سوقية وتقديم مثل هذه السلع جماعياً للجمهور (إن أمكن تحقيقه) يكون فى العادة باهظ التكاليف.

كذلك يمكن التمييز بين أنواع السلع المختلفة باتباع مدخل آخر. فإذا أمكن الحفاظ على التكلفة الإجمالية لتأدية الخدمة دون زيادة، فى الوقت الذى يزيد فيه حجم المجموعة التى تستهلك هذه الخدمة فإن هذه السلع تعتبر سلع جماعية، مثل تقديم خدمة التنبؤ بالأحوال الجوية لمنطقة ما، فإن التكلفة الإجمالية لهذا التنبؤ لن تتغير بتغير الأفراد الذين يستفيدون من هذه الخدمة. وبهذه الخاصية يمكن التمييز بين الخدمات السوقية والخدمات الجماعية. كذلك فإن الأداء المسرحى، فى حدود طاقة المسرح، خدمة جماعية يمكن تسويقها وهى تباع فى السوق بالتأكيد. والتنبؤ بالجو، وكذلك القضاء على الناموس (باستثناء حالات فردية خاصة) خدمات غير سوقية (استهلاك جماعى)، وهى سلع جماعية. فطالما أن التكلفة الإجمالية لا تتغير بزيادة الأفراد الذين يحصلون على الخدمة، فإن الخدمة تعتبر خدمة جماعية سواء قدمت عن طريق السوق، أو عن طريق غير السوق. لذلك يمكن طبقاً لهذه القاعدة وضع حد للاستهلاك الجماعى.. هذا الحد هو أكبر حجم لمجموعة المستهلكين للخدمة الذى يمكن عنده المحافظة على التكلفة الإجمالية وإذا زاد حجم المستهلكين عن هذا الحجم تبدأ التكلفة الإجمالية فى الارتفاع.

وارتفاع التكلفة الإجمالية، بعد تخطى حد الاستهلاك الجماعى، بزيادة عدد المستهلكين قد يكون فجائياً نتيجة لتزاحم عوامل الإنتاج. وعلى هذا الأساس فإن التكلفة الإجمالية قد تظل ثابتة دون زيادة (مع زيادة عدد المستهلكين) إلى أن يبدأ تزاحم عوامل الإنتاج، ومن ثم تبدأ التكلفة الإجمالية فى الارتفاع. وقد يظهر الارتفاع فى التكلفة الإجمالية، فى بعض

الأحيان متدرجاً وثابتاً مع زيادة أعداد المستهلكين عن حد الاستهلاك الجماعى.

وعندما ترتفع التكلفة الإجمالية فجائياً على أثر إضافة أسرة أو منشأة لمجموعة مستهلكى هذه الخدمة ثم تبقى بعد ذلك ثابتة دون تغير مع زيادة حجم المجموعة بأعداد أكثر فإن هذه الخدمة تعتبر سلعة جماعية قبل وبعد الوصول إلى الحد الذى تسبب فى إحداث ارتفاع فى التكلفة الإجمالية.

أما فى حالة بقاء التكلفة الإجمالية على حالها إلى أن يصل مجموعة المستهلكين للخدمة إلى حد معين تبدأ بعدة التكلفة الإجمالية فى الارتفاع تدريجياً وباستمرار مع زيادة عدد المستهلكين فإن السلعة تعتبر سلعة جماعية إلى الحد الذى تبدأ بعده التكلفة فى الارتفاع.

وتجب الإشارة هنا إلى أن الملاحظات التى أبديت فيما سبق تنطبق على كل من السلع السوقية وسلع الاستخدام الجماعى.

وفى كل ما سبق الإشارة إليه افترضنا إمكانية تحديد المنطقة التى تقدم فيها الخدمات للأسر والمنشآت وثبات هذه المنطقة، مثل هذا الافتراض ضرورى لتحليل تكاليف سلع الاستهلاك الجماعى. وباتباع أسلوب **الاستهلاك الجماعى يمكن لكل فرد فى المنطقة (إذا رغب) الاستفادة بالخدمات المقدمة. وفى بعض الخدمات الأخرى لا يستطيع أى فرد الامتناع** عن استخدام هذه الخدمة، أى أن الخدمة غير قابلة للمعارضة، وتنطبق هذه الخاصية على السلع الجماعية سواء أدى زيادة عدد المستهلكين إلى رفع التكلفة الإجمالية أو لم يؤدى.

وقد تؤدى الخدمة لجميع الأفراد بشكل موحد وقد تكون متباينة فخدمة

سيارة الشرطة، مثلاً، يمكن أن تعطى خدمة القضاء على الجريمة بشكل أسرع للمناطق القريبة عن المناطق البعيدة، مثل هذا المثال يوضح لنا ثلاثة أشياء أخرى، وهى أولاً: أن أداء الخدمة لا يلتزم بالضرورة بمنطقة جغرافية معينة، ثانياً: قد تتعدد وحدات أداء الخدمة التى تخضع لسلطة معينة وتساهم فى خدمة المنطقة، ولذا فإن تداخل خدمات الوحدات المختلفة يؤدى إلى توحيد مستوى الخدمة وهو حماية جميع أفراد المنطقة ضد الجريمة، وثالثاً أن الخدمة التى تؤديها كل وحدة يمكن أن تتعدى منطقة اختصاص السلطة التى تؤدى أو تشرف عليها هذه الوحدة.

ويمكن للدولة أن تميز مستوى الخدمة التى تقدمها للمجموعات المختلفة أو المناطق المختلفة داخل المجتمع، وذلك بتركيز خدمة معينة إلى منطقة ما أكثر من غيرها.. مثال: تقديم خدمات دفاعية أكثر إلى المناطق الفقيرة أو المجموعات الفقيرة داخل منطقة ما، والملاحظ أن تقديم خدمات مميزة لمجموعة من المجموعات تتم بصفة عامة على أساس المناطق، وتساهم هذه الحقيقة فى إيضاح الأهمية الاجتماعية والاقتصادية لفصل المناطق الجغرافية.

والتمييز فى تقديم الخدمات للمجموعات المختلفة لايتم عمداً فى جميع الحالات، بل قد يحدث عشوائياً أو على الأقل خارجاً عن إرادة السلطات التى تقدم الخدمة ذاتها.

وتتغير إجمالى تكلفة الخدمة المقدمة لمجموعة من الأفراد التى تسكن منطقة معينة بتغير نمط التمييز بين المجموعات الفرعية فيما يختص بمستوى الخدمة المقدمة لكل مجموعة منها. فإذا أمكن تحديد متوسط التكلفة للمجموعة ككل والحفاظ على هذا المتوسط فقد يمكن تحديد نمط معين للتمييز بين المجموعات الفرعية تصل فيه التكلفة الإجمالية إلى أدناها.

مثل هذا التمييز بين المناطق المختلفة التى أجرى تقسيمها حسب رغبة المسئولين طبقاً لما وصلوا إليه من دراسات يختلف عما يحدث من تمييز بين المناطق التى حددت أبعادها ووضعت حدودها الطبيعة، أو أن التمييز فى هذه الحالة غير اختيارى.

ويتضح مما سبق عرضه أننا أخذنا فى اعتبارنا فى التمييز بين أساليب توزيع الخدمات (عن طريق الأسواق أو عن طريق الاستهلاك الجماعى) القياسى بمعيار الكفاية والتكلفة، والحقيقة أن المجتمع لايختار بالضرورة أسلوب التوزيع الذى يحقق أعلى درجة من الكفاية أو تحمل أقل تكلفة بالنسبة للفرد. إذ أن هناك اعتبارات أخرى تؤثر فى القرارات الخاصة بتحديد الأسلوب المستخدم، ومن بين هذه الاعتبارات، توزيع الدخل الحقيقى، فقد يفضل توزيع بعض الخدمات عن طريق السوق بالنظر إلى معيار الكفاية أو التكلفة بالنسبة للفرد، ولكن قد يفضل توزيع نفس الخدمات بالطرق الجماعية بالنظر إلى معيار توزيع الدخل. ويعتمد إذاً اختيار الأسلوب على المعايير التى يضعها المجتمع، فقد لايرغب المجتمع فى ترشيد استخدام الخدمة طبقاً لسعرها أو طبقاً لأى أسلوب أخر ينتهى بحرمان فرد من المواطنين أو منشأة من المنشآت من التمتع بمزايا الخدمة أو الحصول على نصيب منها أقل من الآخرين، وعلى العكس من ذلك قد يفضل المجتمع إتباع أسلوب السوق حتى فى حالة ارتفاع التكلفة للفرد فى هذه الحالة عن التكلفة فى حالة استخدام أساليب أخرى (التوزيع الجماعى).

والحقيقة أن تعبير «أسلوب التسويق» يعنى أكثر مما تحمله عبارة التسعير من معنى، فعملية الترشيد *Rationing* قد تتم عن طريق التدخل المباشر بدلاً من الترشيد عن طريق التسعير، مثال ذلك، التعليم، حيث تقدم

خدماته عن طريق المدارس، وقد يرفض طلب دخول تلميذ من التلاميذ لهذه المدرسة باستخدام الأسعار (فرض رسوم دراسية عالية) أو باستخدام بعض المعايير الأخرى.

ويمكن تحديد ساعات التعليم التى يتلقاها كل طفل بطريق مباشر، ويمكن تقديم خدمات التعليم عن طريق الراديو أو التليفزيون وحينئذ لايمكن حرمان أى فرد من الحصول على الخدمة بطريق مباشر، ولابد للمستمع فى هذه الحالة أن يحوز جهاز راديو أو تليفزيون وهذه السلعة المكملة للحصول على خدمة التعليم (فى المدارس أو عن طريق أجهزة الإعلام)، وقد تلجأ الدولة إلى فرض ضريبة على الراديو أو التليفزيون، وتستخدم بذلك أداة الثمن عملياً فى حرمان بعض الأفراد من الاستماع إلى هذه الأجهزة والتمتع بخدمة التعليم، ولكن معيار الكفاية فى التفرقة بين أسلوبى توزيع الخدمة فى صورة أداء المعلم لن تتأثر، وسوف نستمر فى استخدام اصطلاح أسلوب التسويق *Marketing tochnique* كبديل لأسلوب الاستهلاك الجماعى *Group Consumption* (التوزيع عن غير طريق السوق) فى مناقشتنا التالية. مع الأخذ فى الاعتبار أن أسلوب التسويق قد يحتوى على وسائل أخرى للترشيد غير أو بالإضافة إلى وسيلة التسعير. وطبقاً لهذا المعيار يمكن اعتبار التعليم العام، على الأقل فيما يختص بالخدمات التى يؤديها المعلم فى الفصل، كخدمة تؤدى عادة باستخدام أسلوب التسويق. ويصلح ذلك حتى فى حالة قبول التلاميذ للتعليم دون دفع رسوم دراسية. كذلك فإن ترشيد القبول يتم عن طريق حرمان أحد الأطفال من التعليم أو تخفيض مستوى الخدمة (فترة دراسة أقصر). والحقيقة أن معاملة الأطفال الدارسين معاملة متساوية داخل فصل دراسى واحد يتلقون فيه العلم

سواسية لايغير الحقيقة فى أن الأسلوب المستخدم فى تقديم خدمة التعليم أسلوب تسويقى على خلاف أسلوب تقديم خدمة التعليم عن طريق مكبرات الصوت فى الميدان الرئيسى للمدينة. والمغزى من استخدام أسلوب استهلاك جماعى (مكبر الصوت فى هذا المثال) يكمن فى أنه باستخدام هذا الأسلوب لايمكن حرمان أى فرد من الاستمتاع بالخدمة المقدمة.

ولقد سبق أن ذكرنا فى الصفحات القليلة السابقة أن هناك بعض الخدمات محددة المعالم، وبصرف النظر عن مستوى الخدمة أو حجم المجموعة التى تتمتع بهذه الخدمة أو المنطقة التى تغطيها لايمكن توزيعها باستخدام الأسلوب التسويقى (أسلوب الترشيد الفردى) مهما بلغ المقدار الذى يرغب الأفراد فى إنفاقه للحصول على هذه الخدمة، ومن أمثلة ذلك تطوير المستوى الثقافى للجماهير العريضة فى المجتمع نتيجة لتعليم أفراد هذا المجتمع، هذا التطور الثقافى فى حد ذاته خدمة منتجة تختلف عن خدمة التعليم نفسها. ولايمكن ترشيدها أو تسعيرها بطريقة من الطرق بحيث تؤدى إلى حرمان أى فرد من أفراد المجموعة من التمتع بها. ومن الأمثلة المشابهة لمثل هذه الوفورات، تلك التى تنشأ من تطوير الإسكان والعلاج الصحى. أما بالنسبة للحماية من الجرائم وضد الحرائق يمكن تقديم مثل هذه الخدمات بإتباع أسلوب التسويق، وإن كان أقل كفاية (إلا فى حالات استثنائية) من تقديمها بإتباع أسلوب التوزيع الجماعى[1].

---

(١) انظر :

- John G. Head, "public Goods and Public Policy", Public Finance (1962), 17 (3): 197-219, and Fancis M. Bator, "The Anatomy of Market Foilure", Quarterly Journal of economics (August, 1958), 72: 351-79.

٣-إعادة التوزيع النوعى:

رأينا فيما سبق أن التعليم العام (على خلاف التطور الثقافى الذى يحدثه) يقدم بنمط تسويقى، ويمكن التمييز فى أداءه إلى أقل المستويات، ولكن هذه الخدمة تقدم عادة دون مقابل وتتم عملية الترشيد مباشرة. كذلك تقدم العلاج الصحى بمنوال تسويقى ولكنها ترشد مباشرة أو بطريقة مباشرة عن طريق الانتظار. ويبدو أن الطلب على ما تخلقه مثل هذه الخدمات من وفورات ليس هو السبب الوحيد وراء نمو التعليم المجانى والعلاج الصحى المجانى، وخاصة الأخير. ويعكس تقديم الحكومة لهذه الخدمات مجاناً جزئياً طلب ذوى الدخول المنخفضة المستفيدين بهذه الخدمات على إعادة التوزيع العينى للدخل والذى يمول الجزء الأكبر منه عن طريق الضرائب التى يتحملها ذوى الدخول المرتفعة.

وإعادة التوزيع النوعى لها عدة مزايا للقطاع العائلى عن التوزيع النقدى فى شكل منح. إذ أن التوزيع العينى يضمن حصول كل فرد داخل الأسرة يرغب فى الحصول على الخدمة سوف تتاح له هذه الخدمة، ولكن عند التوزيع النقدى فى شكل منح لايوجد ضمان فى حصول كل فرد داخل الأسرة على الخدمات المطلوبة، إذ قد ينفقها رب الأسرة على شراء الخمور والدخان أو التبذير فى شراء الملابس والإنفاق فى الرحلات أو المقامرة.

كذلك فإن تحقيق إعادة التوزيع أيسر سياسياً من إعادة التوزيع النقدى. أولاً: لأن الخدمة فى حالة التوزيع العينى تقدم عادة للمجتمع. كذلك فإن الأفراد القادرين فى القطاع العائلي حتى ولو لم يستخدموا هذه الخدمة لن ينظر إلى العرض من زاوية العائد لهم بنفس الوضوح الذى يسود عندما توزع المنحة له نقدياً وتحصل الدولة منه على ضرائب مرتفعة، إذ أنه فى هذه

الحالة نقارن العبء المرتفع الذى يتحمله فى تسديد الضريبة مع المبلغ النقدى الذى يحصل عليه، أما فى حالة التوزيع العينى يصعب مقارنة العائد العينى بالتحديد مع ما تحمله من ضرائب دفعها نقدياً، ثانياً: أن الأفراد القادرين سيكونوا أكثر تعاطفاً فى تغطية النقص فى استهلاك سلعة ما عن تسديد مطالب نقدية. وخاصة فيما يتعلق بتلك السلع والخدمات المفيدة أو الخدمات التى تتطلب إنفاق عام كبير مثل العلاج الصحى المجانى. ثالثاً: يؤكد لذوى الدخول المنخفضة أن هذه المساعدات لاتحول إلى مبلغ نقدى، ومن ثم توجه لأوجه أخرى من الإنفاق. فالمستفيدين بخدمات التعليم والعلاج الصحى لايستطيعون تحويل هذه الخدمات المجانية إلى خدمات أخرى مشابهة يشترونها من السوق، ومن ثم تحول الدخل العينى إلى دخل نقدى، كذلك فإن إعادة التوزيع العينى تتم عندما تباع خدمات معينة بسعر يقل عن تكلفة الإنتاج.

٤- أسباب أخرى:

هناك من الأسباب الأخرى التى تدعو الحكومة إلى تقديم بعض الخدمات مجاناً ومنها:

(أ) صعوبة قياس الإنتاج:

إذا كان من الصعب تحديد وحدة الإنتاج فإن جهاز الثمن فى السوق لايمكن أن يعمل بكفاءة لأنه يعتمد على حساب وقياس المبيعات. وفى هذه الحالة يجب تحديد سعر للوحدة وأن يتمكن المستهلك من قياس أو حساب ماذا يحصل عليه، وأن يتمكن المنتج من حساب تكلفة الوحدة.

ويصعب الحساب أو القياس بالنسبة للخدمات المانعة *Praventive Service* فعند إضافة أحد الجنود إلى قوة الشرطة، قد ينخفض عدد

الجرائم، ولكن العلاقة السببية هنا أقل وضوحاً من الحالات التى يضاف فيها عامل من العمال إلى مصنع نسيج، ومن ثم ارتفاع إنتاج الملابس. فمعدل الجريمة ربما كان سينخفض على أى الأحوال، ولكن إنتاج الملابس ما كان يرتفع، دون شك لو لم يضاف هذا العامل.

لذلك إذا أراد موزع الخدمات المانعة أن يبين أنه أضاف شيئاً فلابد أن يشير إلى سلسلة زمنية (عدد معين من الجرائم كان موجود، أقل جرائم الآن) أو يتعين عليه مقارنة عدد الجرائم فى منطقته بالجرائم فى منطقة أخرى. وكثير من الخدمات المانعة يباع فى السوق، عادة فى شكل سلع وسيطة منظورة (مثل أحزمة النجاة فى السيارات والطائرات، وأقراص الفيتامين)، ولكن الخدمات المانعة الضخمة والباهظة التكاليف لاتوزع عادة عن طريق السوق (مثال المخابئ للوقاية من هجوم الأعداء) والتأمين لاينبع الخدمات المانعة ولكنه يقع ضمن الخدمات المعوضة، وسوف نعالج هذه الموضوعات بتفضيل أكثر فى الصفحات القليلة التالية، حيث نعرض بعض المقترحات حول كيفية قياس إنتاج الخدمات المانعة.

(ب) التكاليف الطارئة التى لاتخضع للتأمين:

إن نفقات المعيشة ذات التكاليف المرتفعة والعبء الكبير على المستهلك والتى لا يتيح نظام السوق طرق ملائمة للتأمين عليها تتطلب من الحكومة توزيعها مجاناً، وتمولها بنوع من الضرائب شبيه بالتأمين، أو عن طريق الضرائب العامة. ومن أمثلة هذه الأعباء تلك الخاصة بنفقات العلاج الرئيسية لذوى الدخول المنخفضة، وخاصة كبار السن منهم، ومن الأمثلة الأخرى على هذا النوع من النفقات تلك الخاصة بالتأمين على السيارات بالنسبة لسائقى السيارات ذوى الدخول المنخفضة.

(جـ) الانتماء القومى:

من أمثلة السلع الاستهلاكية الكبيرة الشعور بالانتماء، سواء كان ذلك الانتماء إلى مجموعة أو اختيار ممثل لهذه المجموعة، ويزيد هذا الشعور فى أوقات الحروب، وكذلك عندما يراد تنفيذ مشروع عام ضخم يتطلب تضامن جماعى بين أفراد المواطنين، ويسود مثل هذا الشعور فى الدولة المتقدمة الآن فى استغلالها للفضاء.

د- الاستغلال:

ومن الأسباب الجوهرية التى تدعو، الحكومات فى كثير من الأماكن وعلى مر العصور، إلى التدخل فى النشاط الاقتصادى وتقديم الخدمات مباشرة للجمهور هى تلك الحالات التى تقوم فيها مجموعة من الأفراد باستغلال مجموعة أخرى، وقد تتمثل هذه الأنشطة فى شكل سلع وسيطة تساعد بعض المجموعات على الاستفادة بسلعهم فى القطاع الخاص. وقد تكون سلع استهلاكية تمنح فقط لمجموعة معينة.

تعريف وحدة الإنتاج:

إن فكرة وحدة الإنتاج من الخدمة الحكومية ضرورى لدراسة دوال الإنتاج ودوال التكاليف وقياس الكفاية (أى نسبة الإنتاج إلى المدخل من عوامل الإنتاج)[1]. وضرورية كذلك لدراسة النمط الذى توزع به خدمة من

---

(١) انظر في ذلك :

- Solomon Fabricant, The Trend Of Government Activity In The United States Since 1900 (New York: National Bureau Of Economic Research, 1952) and Alan T. Peacock And Jack Wlsenan, Assisted By Jindrich Veverka, The Growth Of Public Expenditure In The United Kingdom, National Bureau Of Economic Reaserch (Princeton N.J. : Princiton University Press, 1961).

خدمات الحكومة، ولتكن خدمة الشرطة بين المجموعات المختلفة داخل المجتمع.

كذلك فإن دوال الطلب ودوال التكاليف لوحدة الإنتاج ضرورية للتفرقة بين فوائض المنتج وفوائض المستهلك، وكذلك إذا أريد تحديد مرونات الطلب والعرض. وهى ضرورية كذلك فى دراسة عبء الضريبة وانتقالها ورقمها.

وبالرغم من أهمية فكرة وحدة الإنتاج بالنسبة للخدمات الحكومية، قد يبدو غريباً أنه لم تجرى صياغة لهذه الأفكار بل لم تجرى محاولة لتحديد وحدات الإنتاج بالنسبة لجزء كبير من القطاع الخاص، وخاصة تلك الخاصة بالتجارة والمهن الحرة.

وكذلك تحديد التباين بين جودة المنتج فى صناعة ما بعد مغادرتها المصنع تثير نفس التساؤل، كذلك الحال بالنسبة للإسكان، ويبقى مقياس واحد للإنتاج فى القطاع الخاص: وهو الخاص بتحديد المبلغ النقدى الذى يحصل من بيع الخدمة. والمدخل من عوامل الإنتاج يقاس كذلك نقدياً، لذلك إذا كانت الزيادة فى المدخلات أقل مما تضيفه من زيادة فى الإنتاج فإن التوسع فى إنتاج مثل هذه الخدمات سيزيد الأرباح بطبيعة الحال.

١- الخدمات المانعة *Preventive Services*:

عند قياس وحدات الإنتاج لمستوى الخدمة نجد أن هناك اختلاف بين الخدمات المانعة والخدمات الترفيهية، فالخدمات الترفيهية على عكس الخدمات المانعة مرغوبة للمستهلك، وعندما تقدم إلى منشآت الأعمال. تضيف منتجاً جديداً، سواء كان منتجاً نهائياً أو وسيطاً، وتعرف الخدمات المانعة بأنها تلك الخدمات التى لا تلاقى قبولاً فى استهلاكها أو الحصول عليها، ولكنها فى نفس الوقت خدمات ذات قيمة عالية، لأنها تمنع حدوث

أشيـاء لا يرغب المجـتـمع والمواطنين من أفـراده حـدوثهـا ، وإذا قـدمت هذه الخدمات إلى منشآت الأعمال فإنها تؤدى إلى تخفيض تكاليف إنتاج السلع التى تقوم بإنتاجها فعلاً.

والغـالبيـة العظمي من الخدمـات التى تؤديهـا الدولة هى من ذلك النوع المانع مـثل تخفـيض حجـم الجرائم، الحـد من أخطار الحـريق ومنع انتـشار الأوبئة وكلها أمثلة لما يسمى بالخدمات المانعة.

ويجب قـيـاس المسـتوى الكمى للخدمـة المانعـة (بطريق غـيـر مـبـاشـر) بتحديد الأشياء التى فشلت هذه الخدمة فى القضاء عليها أو تجنب حدوثها، والمثال الواضح لذلك هو خدمة القضـاء على الجريمة، فلا أحد يستطيع أن يعرف عدد الجرائم التى استطاعت قوة معينة من الشرطة فى منع حدوثها، ولكننا نستطيع حصر عدد الجرائم التى لم تتمكن هذه القوة من حدوثها، وهى تمثل عـدد الجـرائم التى كـانت سـتـرتكب فى حـالة عـدم وجـود قـوة من الشرطة للحفاظ على الأمن لا يخدم أى غرض من الأغراض، والحـقيقة أن هناك حـد أدنى من خـدمـة الشـرطة مطلوب توفـيره للـحـفـاظ على الأمن فى المجتمع، وهذا الحد الأدنى ضرورى لوجود المجتمع ذاته. وعلى العكس من ذلك نجد أن تحديد مـثل هذا الحد الأدنى للخدمات الترفيهية ليس ضـرورى للحفاظ على بقاء المجتمع غير أن عدم وجود مثل هذه الخدمات الترفيهية كليـة أمـر مـؤسف، ومن أمـثلة هذه الخـدمـات : مـرافق الثـقـافـة والتـرفـيـه والأرصاد والتعليم المجانى والتى تعرف، ونعرضها فى الوقت الحالى كخدمة اسـتـهـلاكيـة. ولذلك فـإن تحليل مـعظم الخـدمـات المانعـة لايـتـرتبط بالحـجـم الإجـمـالى (المسـتـوى الإجـمـالى) للخـدمـة المؤداة، ولكن التـحـليل ينصب بالضرورة على مـا يخصم من الحجم الإجمالى غير المعروف مثل منع أحد

الجرائم من مجموع الجرائم (غير المعروف) التى كانت سترتكب فى حالة عدم تقديم خدمات الشرطة نهائياً.

٢- الخدمات الترفيهية *Creative Services*:

من الصعب قياس الخدمة الترفيهية، والسبب فى ذلك يختلف عن تلك الأسباب التى تنطبق على الخدمات المانعة، فالإشباع والفوائد التى يستفاد بها نتيجة تأدية الخدمات الترفيهية، مثل الاستمتاع بالمتنزهات العامة، صعب القياس أو حتى التعبير عنه بوحدات كمية، على عكس الأشياء التى يمكن منعها فى حالة تقديم الخدمات المانعة والتى يمكن إخضاعها للقياس الكمى، مثل عدد الجرائم، ومع ذلك يمكن اتباع بعض الأسس فى إخضاع بعض الخدمات الترفيهية للقياس الكمى مثل استخدام حاجة الحديقة العامة.... المربع مثلاً، ولكن بعرض الخدمات الترفيهية الأخرى لايمكن إيجاد أى معيار للقياس الكمى.

دوال التكاليف لمجموعة السلع الاستهلاكية:

كما سبق أن لاحظنا أن التكلفة الإجمالية لعرض سلعة من سلع الاستهلاك الجماعى تتغير تبعاً لمستوى الخدمة، ولكن هذه التكلفة قد تتغير، وقد لا تتغير مع التغير فى عدد المستفيدين من هذه الخدمة أو حجم المناطق الجغرافية التى تتلقى هذه الخدمة. والحقيقة أن المعرفة بدوال التكاليف هذه محدودة للغاية، فالبيانات والمعلومات المتاحة عن التغير فى إنفاق الفرد تبعاً لتغير عدد المستفيدين بالخدمة أو تبعاً لكثافة السكان لاتغير فى العادة من طبيعة دوال التكاليف ذلك لأن وحدة الإنتاج غير محدودة، ولذلك فإن وضع إطار لتحليل دوال التكاليف هذه أمر ضرورى لإجراء الدراسات التطبيقية، ولكننا سنرجئ الحديث عن تحديد صورة هذا الإطار لمجال آخر.

على أنه تنبغى الإشارة هنا إلى أن العديد من الخدمات قد تكون متكاملة فى إنتاجها، فارتفاع مستوى التعليم يؤدى إلى تقليل تكلفة خفض معدل الجريمة عن مستوى معين، إذ كلما ارتفع مستوى التعليم كلما قلت هذه التكلفة، ولكن إذا أخذنا حالة إنتاج ثلاثة خدمات وسلع فى مجتمع ما (التعليم، والقضاء على الجريمة وإنتاج السلع السوقية) قد نجد أن زيادة ما يوجه إلى التعليم من موارد يترك حجم من الموارد أقل لتخصيصه لمكافحة الجريمة وإنتاج السلع السوقية، ومن ثم فإن ارتفاع التعليم فى هذه الحالة قد يؤدى إلى ارتفاع معدل الجريمة، ومع ذلك فإن التكلفة الحدية لمكافحة الجريمة عن مستوى معين من الجرائم أى تكلفة منع حدوث جريمة إضافية (عن مستوى معين) يكون أقل كلما زاد حجم الموارد الموجه إلى التعليم.

ونلاحظ علاقة التكامل هذه فى بعض الخدمات وبعض مدفوعات الرفاهية والإعانات.

قيمة الخدمة للمستفيد بها:

تترك الخدمات الحكومية المجانية آثار دخل *Income Effect* إيجابية على المستفيدين من هذه الخدمات أو على الأفراد الذين يتنازل المستفدين لهم عن هذه الخدمات، ويعتمد حجم آثار الدخل جزئياً على قيمة الخدمة التى تعود على المستفيدين وغيرهم ممن تؤل إليهم الفائدة من هذه الخدمة، ويتجه الأثر الدخلى إلى زيادة مشتريات المستفيدين من السلع والخدمات السوقية، ولذلك لابد من أخذ ذلك فى الاعتبار عند حساب توزيع الدخل الحقيقى.

هذه الاعتبارات تثير التساؤل حول كيفية قياس الفائدة التى تعود على المستفيد من الخدمة، فإذا أمكن تحديد وحدات للخدمة وأمكن تحديد قيمة لكل وحدة، فإن الفائدة الإجمالية التى تعود من الخدمة يمكن حسابها، أما فى الحالات التى لايمكن تحديد وحدات للخدمة فقد تعطى قيمة للخدمة ككل.

وقد تكون الخدمة المقدمة عبارة عن وفورات، أى أنها منتج مشترك لخدمة سوقية، فتطوير المستوى الثقافى للمجتمع نتيجة لتعليم الآخرين هى من الخدمات التى تثير جميع مشاكل القياس، وكذلك الحال بالنسبة لخدمات الصحة العامة، والدفاع وما شابهها من أنشطة، ومشكلة قياس الفوائد من المشاكل المعروفة فى مجال تقويم المشروعات، وهو ما يعرف بتحليل التكاليف والفوائد *Cost benefit analysis* ولكن الإشارة إلى هذا الموضوع هنا يعرض صورة محددة تتضمن خدمات الاستهلاك الجماعى التى ليس لها بديل تام فى السوق.

وكما هو متبع عادة فى تحليل الطلب، يوجد مقياسين للقيم الإجمالية للأسرة المستفيدة يمكن أخذهما فى الاعتبار، أحدهما يمثل القيمة التى تقدرها الأسرة لوحدة الخدمة الحدية مضروبة فى عدد الوحدات التى تستهلكها هذه الأسرة من الخدمة، وتمثل النتيجة إجمالى ما كان ينبغى على الأسرة دفعه فى حالة شراء هذه الخدمة من سوق تنافسى، والمقياس الآخر يبحث فى أقصى ما كان يمكن للأسرة دفعه إذا كان البديل الوحيد أمامها هو عدم الحصول على السلعة بالنسبة للخدمة كلها، وليس مجرد الوحدة الحدية[1] وعند الاختيار بين هاتين الطريقتين تراعى النقاط التالية :

قوى السوق التى تضطر الأسرة أو المنشأة إلى عدم الحصول على الخدمات الحكومية تعمل عادة من خلال اختلاف التوطن لمستويات الخدمة، وهذه الاختلافات فى مستوى الخدمة تمثل فى العادة نسبة صغيرة من حجم الخدمة المتاحة للموقع الذى ينال أقل قسط من التمييز فى توزيع الخدمة : مثل ذلك توفير خدمة حماية الشرطة فى حى أكثر من غيره من أحياء

(١) انظر :

Milton Friedman, Price Theory, P.15.

المدينة، أو قرب أحد الأحياء من الحديقة العامة للمدينة عن غيره، وبالتالى سهولة حصول سكان هذا الحى على خدمات هذه الحديقة، لذلك ينبغى السؤال عن القيمة التى يحصل عليها المستفيد من الزيادة فى خدمات الحكومة، وعن مقدار القيمة التى تدفع قوى المستفيد عن التنازل عنها.

وفى جميع الأحوال ينبغى تحديد ما إذا كانت القيمة صافية أى بعد خصم كل ما يتحمله المستفيد من ضرائب لتغطية تكلفة الخدمة أو إجمالية بمعنى أن المستفيد معفى من الضريبة أو لايخضع لأية ضرائب إضافية على الأقل عند المستوى الحدى للخدمة المؤداة، وسوف نستخدم فى التحليل التالى فكرة القيمة الإجمالية (إلا إذا أشير إلى عكس ذلك) حتى تتلائم مع تحليل التوازن الجزئى المستخدم فى هذا الكتاب.

وفى بعض الحالات القليلة يسهل تقدير قيمة الخدمة المجانية للأسرة لأن مثل هذه الخدمة توفر بعض نفقات السوق ولا تطلب لذاتها (فى حالة الخدمات المانعة) وفى بعض الأحيان فإن الخدمة المجانية بجانب توفير بعض النفقات تعطى المزيد من الأشياء، فارتفع مستوى الحماية ضد الحريق لا يقتصر على خفض الأقساط المدفوعة للتأمين ضد الحريق ولكنها تخفض كذلك درجة الخوف عند المواطنين وما يصاحب من ظروف غير ملائمة.

وفوائد الخدمات الحكومية المجانية لاتوزع، بالضرورة بالتساوى بين أفراد الأسرة. فقد يقع الأثر الأولى لهذه الخدمة على الزوج والزوجة أو الأطفال. وقد يقضى العرف أن يتنازل المستفيد الأول من هذه الخدمة عنها إلى عضو آخر من أفراد الأسرة، فخدمات الحدائق العامة للمدينة تفيد الزوجة والأولاد بالدرجة الأولى، وملاعب التنس تفيد الزوج، وتشير هذه الحقائق إلى أنه ينبغى فصل أعضاء الأسر حتى يمكن تقييم الخدمة المقدمة،

ولكن يصعب فى هذه الحالة تحديد المبالغ التى كان ينبغى على الزوجة أو الأطفال دفعها فى حالة تقديم خدمات هذه الحدائق بالثمن، حيث أن هذا التقدير يعتمد على توزيعات الدخل القابل للتصرف بين أعضاء الأسرة الواحدة لذلك، يبدوا من الأفضل تركيز التحليل على مستوى الأسرة بدلاً من أفراد الأسرة، وسوف تتضح أهمية ذلك عند الحديث عن المدفوعات التحويلية.

وتقيم منشآت الأعمال للخدمات الحكومية المجانية إما بتحديد ما سيتوفر للمنشأة من نفقات أو ما تربح المنشأة من إيرادات إجمالية.

تسرب الفوائد من الخدمات المجانية (وقع فوائد الخدمة):

سبق أن ذكرنا فى الفصل الثانى أن الخدمات الحكومية المجانية لايمكن اختيارها باستخدام المعايير التى سبق ورودها بهذا الفصل إلا إذا توافر العلم للقائمين بتقويم هذه الخدمات بوقعها وآثارها التنافسية والتكاملية، وسوف تظهر لنا المعلومات عن وقع هذه الخدمات الأثر الدخلى لخدمات الحكومة المجانية، ومن ثم تزودنا بالمعلومات حول آثار هذه الخدمات على توزيع الموارد فى القطاع الخاص، وتزودنا بالمعلومات التى نحتاجها فى تطبيق اختيارات التوزيع *Distributive test* .

وسوف تمدنا علاقات التكامل والتنافس مع القطاع الخاص بالخطوة الثانية والنهائية من المعلومات التى تفيد فى معرفة آثار التخصيص *Alocation Effects*.

وعندما يختلف وقع الخدمة عن آثرها فإن الأثر الدخلى للخدمة المجانية سوف يترك آثاراً على فرد آخر غير الأسرة أو المنشأة التى استوعبت هذه الخدمة مباشرة، ويمكن إعطاء مثال لذلك، بالحديقة العامة للمدينة التى يستفيد منها سكان المنازل المطلة والقريبة من هذه الحديقة، غير أن المنافسة

بين هؤلاء السكان تدفعهم إلى دفع إيجار أعلى لملاك هذه المنازل، ومن ثم يستفيد ملاك هذه الخدمة المجانية التى تدرها الحدائق العامة، لذلك نجد أن الساكن يفقد جزءاً من الفائدة بينما يستمر فى الاستمتاع بالخدمة، ومن الأمثلة الأخرى حالة أداء خدمات شرطة خاصة لحماية المنشآت ضد السرقات مثل هذه الخدمات توفر على هذه المنشآت المبالغ التى كان يمكن أن تتحملها فى توظيف حراس خاصين بها، ولكن هذه المبالغ المتوفرة من أداء الخدمات المجانية للشرطة لاتساهم فى زيادة أرباح هذه المنشآت، ذلك لأن المنافسة بين المنشآت المختلفة سوف تنتهى بتخفيض أسعار البيع، ولذا فإن وقع الخدمة المجانية للمنشأة هو استفادة المستهلك للسلعة التى تنتجها هذه المنشأة.

لذلك عندما يفقد مستخدم الخدمة جزءاً من فوائدها فإننا نقول أن فوائد الخدمة آلت *Relinquished* إلى الآخرين، وتشابه هذه الحالة حالة انتقال عبء الضريبة.

وقد تتحمل بعض المنشآت خسارة نتيجة عدم انتفاعها أو انتفاع عملائها من الخدمة، ففى مثال الحديقة العامة نجد أن أصحاب الممتلكات القريبة من الحديقة سوف تحصل على إيجارات عالية لما يمتلكون من منازل، ومن ثم سوف ترتفع أسعار هذه الممتلكات، بينما نجد أن أصحاب الممتلكات البعيدة عن الحديقة سوف يخسرون نتيجة لانخفاض قيمة ممتلكاتهم.

وحتى يمكن التحقق من انتقال فوائد الخدمات الحكومية من عدمه، تجرى مقارنة بين الأحوال الاقتصادية للأسرة أو المنشأة فى فترة معينة من الزمن، وبين الظروف التى كانت موجودة عندما كانت الخدمة الحكومية غير موجودة.

لذلك فإن قائمة توزيع الفوائد أو الخسائر الناجمة عن الخدمات الحكومية المجانية لابد وأن تحدد الفترة الزمنية التى تتحقق فيها هذه الفوائد أو الخسائر، ذلك لأن الفوائد التى تتحقق من أداء الخدمة تتغير بتغير الزمن، ففى المثال السابق نجد أن الذين يسكنون بالقرب من الحديقة العامة يستفيدون أصلاً من هذه الخدمة، وبانتهاء عقد الإيجار قد تتحول هذه الخدمة إلى مالك العقار، وقد نصل إلى حالة التوازن فيما بعد : حيث تستقر الفوائد التى تحصل عليها الأسر أو المنشآت ولن تعود إلى التغير مرة أخرى، ولكن هذه النتيجة ليست مؤكدة فقد تستمر الفوائد أو الخسائر فى التحرك بين مجموعة الأسر أو المنشآت دون توقف.

ولاترتبط الخدمات الحكومية المجانية، فى العادة، بصفقة سوقية كما هو الحال بالنسبة لأسرة أو منشأة لايتغير مباشرة مع حجم أو قيمة بعض المنتجات السوقية التى تشتريها أو تبيعها أو ماتدفعه لبعض عوامل الإنتاج التى تشتريها أو تبيعها أو ما تدفعه لبعض عوامل الإنتاج التى تضعها أو تحصل عليها.

لذلك، لايمكن التعبير عن مقدار الخدمات الحكومية المجانية كنسبة من أسعار بعض السلع السوقية أو نسبة من الوحدات المنتجة من هذه السلع، ومن ثم لايمكن التعبير عن مدى انتقال فوائد هذه الخدمة من المستفيد الأصلى بمقارنة قيمة وحدة الخدمة بالتغير فى أسعار بعض السلع أو الخدمات السوقية وبدلاً من ذلك يمكن التعبير كمياً عن قيمة الخدمات المجانية بمقارنة الخسارة فى الدخل السوقى الحقيقى الذى يعانى منه المستفيد من الخدمة نتيجة لما ينشأ عن هذه الخدمة من تخفيض فى أسعار أو كميات الأشياء التى يشتريها. وفى هذا نقارن التغيرات الكلية بدلاً من

التغيرات فى الوحدات. ولابد من أن يعزى الانخفاض أو الارتفاع فى الدخل السوقى الحقيقى للمستفيد بالخدمة مباشرة إلى ما يحصل عليه من الخدمة المجانية، مثل هذا الانخفاض أو هذا الارتفاع ما كان يحدث إذا لم تكن هذه الخدمة المجانية قد قدمت. فإذا تساوت القيمتين، فإن الفوائد من الخدمة المجانية تكون قد آلت بأكملها للآخرين.

١-الخدمات الاستهلاكية:

غالباً ما تنتقل فوائد الخدمة الاستهلاكية المجانية إذا كانت هذه الخدمة مرتبطة بمكان معين، أى أن الاستمتاع بهذه الخدمة مشروط بوجود مستهلك هذه الخدمة فى موقع ما كما هو الحال بالنسبة لموقع الحديقة العامة. والعملية التى تنتقل بها فوائد الخدمة من المستهلك إلى المؤجر ثم تنتهى إلى صاحب الموقع تتم كالآتى: عندما يتم إنشاء الحديقة العامة تتنافس الأسر على الموقع الأفضل، وبذلك ترتفع الإيجارات، بينما تنخفض قيمة الأراضى البعيدة من هذه الحديقة نتيجة لانتقال الأسر إلى المناطق الجديدة التى يفضلونها حيث يستمتعون بالمناظر الجميلة وبمرور الزمن ستتكدس الأراضى القريبة من الحديقة بالمنازل وتصبح المنطقة أكثر كثافة عما كان يمكن أن تكون عليه لو لم تقام هذه الحديقة. بينما تصبح المناطق البعيدة عن الحديقة أقل كثافة، وبذلك تتغير الكثافة النسبية للبناء على الأراضى.

وتقاس الكثافة هنا باستخدام إجمالى تكاليف إنشاء مسطح المساكن بالنسبة لوحدة قطعة الأرض، إذ كلما زاد عدد المنازل المشيدة فوق قطعة معينة من الأرض كلما زادت التكاليف، فتكاليف إنشاء وحدة سكنية بمواصفات ونوعية معينة ترتفع كلما زاد ارتفاع المبنى، لذلك فإنه فى الأجل الطويل، نجد أن تزاحم المبانى فى المنطقة القريبة والمطلة على الحديقة سوف

يجعل تكاليف إنشاء وحدة سكنية إضافية تكاد تغطى نفسها، على الرغم من ارتفاع الإيجارات فى هذه المنطقة نتيجة لوجود الحديقة.

وبعض الخدمات التى تقدم إلى العائلات قد تكون مرتبطة بمكان ما وقد لا تكون مرتبطة، ويعتمد ذلك على الظروف القائمة.

فزيادة قوة الشرطة المنتشرة فى منطقة سكنية معينة سوف يرفع الإيجارات فى هذه المنطقة (وتستقطع من الضرائب المفروضة لتمويل هذه الخدمة)، ولكن تعزيز قوى الشرطة المنتشرة فى كل المناطق السكنية ذات نوعية معينة داخل المدينة سوف يرفع الإيجارات، فقط، طالما انتقلت الأسر من مناطق سكنية أخرى فى المدن الأخرى للبحث عن مساكن مشابهة فى هذه المدينة، ولما كان رد الفعل هذا قد يكون بطيئاً أو متواضعاً، فإن الفوائد الناشئة عن إضافة حماية الشرطة موزعة بالتعادل وواسعة الانتشار سوف تبقى للأسرة دون أن تنتقل أو تؤول إلى أفراد آخرين واختلاف المناطق السكنية تبعاً لاختلاف طبقات الدخل ومراكزهم الاجتماعية لا تصلح كبدائل جيدة لبعضها البعض وانتشار إضافةحماية الشرطة قد يزيد من الإنجازات كلما تركزت كل إضافة فى جزء صغير من نوع معين من المناطق السكنية.

٢-الخدمات الإنتاجية:

ويطلق على الخدمات الحكومية التى تقدم لمنشآت الأعمال دون مقابل بعبارة الخدمات الإنتاجية. وتتضمن على بعض الخدمات الترفيهية، ومن الأمثلة الشائعة لهذا النوع من الخدمات نتائج الأبحاث التى تقوم بها الدولة لمساعدة نوع معين من الصناعة على إنتاج منتج جديد.

والتعليم الذى يؤدى إلى زيادة القوة الإنتاجية يعتبر خدمة ترفيهية للفرد فإذا نظر إلى العامل بالأجر أو الموظف بالمرتب كمنشأة تبيع العمل، فإن

خدمة التعليم تعتبر خدمة إنتاجية. وفى نفس الوقت يمكن اعتبارها خدمة استهلاكية إذا أجرى الفرد تقييم لخدمة التعليم منفصلاً عن الجوانب الإنتاجية ولكننا سوف نركز هنا على الجوانب الإنتاجية.

وقد ترفع الخدمات المانعة الإنتاجية بصفة عامة فحماية الأمن فى منطقة سكنية معينة يزيد من الكفاية الإنتاجية لجميع سكان المنطقة. ولما كان هؤلاء السكان يعملون فى العديد من قطاعات الصناعة والتجارة فإن اثار هذه الزيادة فى الإنتاجية لن يؤثر فى تخصيص المواد بين هذه القطاعات، ولذا فإن هذه الخدمة لن تفيد منشأة من منشآت صناعة معينة بصفة خاصة أو مستهلك معين لنوع خاص من المنتجات.

ومن الناحية الأخرى، قد تتركز الخدمات المانعة فى صناعة واحدة على عدد قليل من الصناعات: مثال ذلك زيادة حماية الأمن فى منطقة ما، أو الأبحاث التى تقوم بها الدولة وتؤدى إلى اكتشاف طرق جديدة لاستخراج البترول الحجرى اقتصادياً، ويجرى تحليل الخدمات المانعة للمنتجين، عادة، فى صورة إضافات بدلاً من إجماليات، وذلك للأسباب التى سبق ذكرها. ولكننا فى هذا المثال نعنى أن الخدمة الإنتاجية محدودة بدرجة يمكن معها مقارنة النتائج التى تترتب على تقديم حجم معين من هذه الخدمة بالنتائج الافتراضية فى حالة عدم تقديم الخدمة نهائياً.

وتؤدى الزيادة فى الخدمات المجانية التى تقدم إلى منشآت الأعمال فى صناعة ما إلى تخفيض متوسط تكلفة الإنتاج للوحدة لكل المنشآت التى تعمل فى هذه الصناعة. وقد تؤدى إلى خفض التكلفة الحدية كذلك. فإذا أدت إلى تخفيض التكلفة الحدية بمقدار موحد بصرف النظر عن كميات الوحدات المنتجة فقد نستخدم فى هذه الحالة نظريات وقع الرسوم

Excise-tax فى الأجل القصير، أى خلال الفترة التى تمر دون أن يتغير عدد منشآت الصناعة.

وفى ظل المنافسة وتزايد التكلفة الحدية للمنشأة، سوف تنتهز المنشأة الفرصة لزيادة أرباحها بزيادة وحدات الإنتاج على طول منحنى الإنتاجية الحدية الجديد حتى تتعادل التكلفة الحدية مع السعر. مرة أخرى وبذلك تستقر عند هذا الوضع لفترة ما، ولكن إتباع بقية المنشآت نفس الاتجاه سوف يؤدى إلى زيادة إنتاج الصناعة وبزيادة المعروض من إنتاج هذه الصناعة ستنخفض الأسعار. بالإضافة إلى أن زيادة الأسعار، فى لحظة ما، عن متوسط التكلفة (قبل انخفاض الأسعار) سوف يجذب منشآت جديدة إلى الصناعة، وبذلك نصل إلى نقطة توازن جديدة عند سعر أقل فى السوق. فإذا أمكن للصناعة أن تتوسع مع ثبات التكاليف فى هذه الصناعة، بإضافة منشآت جديدة سوف ينخفض السعر بقيمة الخدمة المقدمة للمنشأة، وبذلك تؤول منافع الخدمة بأكملها إلى مستهلكى السلعة المنتجه فى هذه المنشأة، وسوف تنخفض كميات عوامل الإنتاج الموظفة فى الصناعة مباشرة إلى درجة تحتاج فيها إلى كميات صغيرة من عوامل الإنتاج لإضافة وحدة إنتاج وذلك بفضل تقديم الخدمات المجانية للحكومة، وسوف تتحول عوامل الإنتاج التى تتوفر نتيجة لذلك إلى الحكومة للمشاركة فى إنتاج الخدمات التى توزع الآن (دون مقابل) إلى المنشآت أو تخصص لمواجهة الطلب المتزايد على السلع المنتجة.

وفى ظل تزايد تكاليف الصناعة، ستنخفض أسعار السلع المنتجة ولكن بمقدار أقل من الفوائد الناشئة عن خفض تكلفة إنتاج الوحدة، وسيتحول جزء من هذه الفوائد فقط إلى المشترين، وستعود بقية الفوائد إلى عوامل

الإنتاج التى وفرها تقديم الخدمة المجانية وإلى عوامل الإنتاج التى انسحبت حديثاً من الصناعة، ذلك لأن فرض تزايد التكاليف يتضمن زيادة فى الأجر، على الأقل، لأحد عوامل الإنتاج.

وعندما تؤثر الفوائد على مستوى التكاليف الثابتة للمنشأة، فقط فإن أثرها قد يمتد إلى أسعار وكميات المنتج من السلع من خلال زيادة عدد المنشآت فى الصناعة فقط.

٣-أمثلة افتراضية:

وقد يبدو من المفيد إعطاء بعض الأمثلة الافتراضية لتثبيت الأفكار التى فى مثالنا السابق.

١- وأولى هذه الأمثلة يتعلق بتوزيع خدمات إضافية للأمن توزع مجاناً لحماية الملاهى الموجودة بالمدينة وتكلف مجلس المدينة مبلغ ١٠٠ جنيه، والمعلوم أنه فى حالة عدم تقديم هذه الخدمة المجانية كان سيتعين على أصحاب الملهى توظيف قوات خاصة لحفظ الأمن بتكلفة ١٥٠ جنيه، وفى كلتا الحالتين لن تتأثر بقية نفقات المنشأة وإجمالى إيراداتها بل سيظل على ما هو عليه دون تغير. ولذا فإن الفوائد التى تحصل عليها المنشأة من هذه الخدمة تصل إلى ١٥٠ جنيه ولا يؤول أى جزء منها إلى آخرين.

٢- يتمتع أصحاب المحلات المتنافسة فى أحد الأحياء بخدمة إطفاء حريق مجانية تقدمها المدينة إليهم وتتحمل ميزانية المدينة فى ذلك مبلغ ٥٠٠ جنيه فى السنة، وبذلك توفر المدينة عدد إضافى من سيارات إطفاء الحريق بالقرب من الحى، ونتيجة لذلك تقوم شركات التأمين التى تتعامل مع هذه المنشأة بتخفيض أقساط التأمين على بوالص تأمين الحريق بمقدار ١٠٠٠٠ جنيه، فإذا قامت هذه المنشآت بتخفيض أسعار بيع

منتجاتها للجمهور بمقدار ١جنيه للوحدة لمجموعة الوحدات المباعة، والتى تبلغ ١٠٠٠٠ وحدة، وبصرف النظر عن أثر ذلك على زيادة الطلب على الوحدات المباعة، فإن الفوائد التى تنشأ من تقديم مثل هذه الخدمة الإنتاجية المجانية تقدر بمبلغ ١٠٠٠٠ جنيه تؤول جميعها إلى المستهلكين.

٣- لنفرض أن أحد المواطنين (أ) يحصل على قدر ما من التعليم الحرفى من الدولة مجاناً، لذلك استطاع نتيجة لذلك أن يزيد من دخوله المكتسبة طول حياته العملية دون أى زيادة فى التكاليف التى تصاحب اكتساب لهذه الدخول. وتقدر القيمة الحالية لهذه الدخول المكتسبة بمبلغ ١٠٠٠٠ جنيه، فإذا علمت أن أسعار الخدمات التى يبيعها (أ) للجمهور لن تنخفض نتيجة لما حصل عليه من تدريب مجانى، فانه يحصل فى هذه الحالة على فائدة من خدمة التدريب قدرها ١٠٠٠٠ جنيه لايؤول أى جزء منها إلى الآخرين.

٤- فى حالة تقديم برنامج التدريب الحرفى المذكور فى المثال ٣ إلى ٩٩ فرد من المواطنين خلاف (أ)، ونتج عن ذلك انخفاض فى أسعار ما يقدمونه من خدمات (لوجود منافسة بينهم)، وأصبح كل متدرب، بما فيهم (أ) يحوز على قيمة حالية إضافية لصافى ما يكتسبه طول حياته العملية قدرها ٤٠٠٠ جنيه ليصل مجموع هذه الدخول الإضافية ٤٠٠٠٠٠ جنيه والحقيقة أنه فى حالة عدم تغير أسعار بيع ما يقدمونه من خدمات حرفية بعد حصولهم على برنامج التدريب فإن ما كانوا سيحصلون عليه فى هذه الحالة من فوائد برنامج التدريب تصل إلى ١٠٠٠٠٠٠ جنيه أى أن المواطن (أ) وزملاءه الآخرين يحصلون على فوائد إنتاجية قدرها ١٠٠٠٠٠ جنيه يؤول منها ٦٠٠٠٠٠ جنيه إلى المستهلكين.

٥- فى المثال (٤) إذا علمنا أن كل فرد من المتدربين حصل على تدريب مهنى يكون على استعداد لدفع مبلغ ١٠٠٠ جنيه إذا خير ما بين دفع هذا المبلغ أو الحرمان من الحصول على هذا البرنامج (حتى ولو لم تتأثر دخولهم المستقبلة بهذا البرنامج، فإن الفوائد التى يحصل عليها المتدربين فى هذه الحالة تقدر بمبلغ ١١٠٠٠٠٠ جنيه منها ١٠٠٠٠٠٠ جنيه فى شكل فوائد إنتاجية (حيث لايحصل المتدرب فى الحقيقة، على زيادة فى دخوله المكتسبة) و ١٠٠٠٠٠ جنيه فى شكل فوائد استهلاكية، ويؤول إلى المستهلكين مبلغ ٦٠٠٠٠٠ جنيه من فوائد المنتج البالغ قدرها ١٠٠٠٠٠ جنيه.

ويجب الإشارة هنا إلى أن عرض الأمثلة السابقة بنى على أساس جزئى *Micro*، إذ لم يؤخذ فى الاعتبار كيف حصلت الحكومة على المبالغ النقدية التى تغطي تكلفة تقديم الخدمة مجاناً.

كذلك فإن المجتمع الذى يتعين عليه تكريس جزءاً كبيراً من دخله القومى فى الإنفاق على الخدمات المانعة لايصل إلى مستوى المجتمع الذى يتمتع بحجم مساوي من الموارد ولكنه ينفق جزءاً أقل من موارده للخدمات المانعة نظراً لانخفاض معدل الجريمة ومعدل انتشار الأمراض، ومعدل الحرائق. ويكرس جزءاً أكبر لعرض خدمات ترفيهية أو تعليمية بالمجان. والأفضلية بين المجتمعين هنا تعنى أنه إذا خير الفرد بين الحياة فى المجتمع الأول أو المجتمع الثانى فإنه سيختار ذلك المجتمع الذى يوزع الجزء الأكبر من موارده على الخدمات الترفيهية والتعليمية، مثل هذه الاختلافات لها آثار على معدل النمو الاقتصادى فالمجتمع الذى يتمتع أعضاءه بقدر من الحرص على احترام القوانين ومراعاة الحفاظ على حقوق الغير، وعلى قدر كبير من الحذر

على حماية أنفسهم ضد أخطار الكوارث والحوادث يمكن أن يوجه جزء من الموارد من الخدمات المانعة إلى تقديم الخدمات الترفيهية والتعليمية، سواء يقدمها القطاع الخاص أو القطاع العام.

الخدمات المرفوضة:

قد ترغب الأسرة أو المنشأة، فى بعض الأحيان، فى رفض الخدمة المجانية.

وتعتمد قدرة هذه الأسر أو المنشأة على رفض الخدمة المجانية كذلك تعتمد درجة اهتمام الدولة بهذا الرفض على طبيعة الخدمة ذاتها إذا تزيد درجة اهتمام الحكومة برفض المواطنين للخدمة المجانية فى حالة الخدمات التى تعطى وفورات خارجية : مثل التعليم، وعلى العكس من ذلك، إذا لم توجد رغبة عند أعضاء القطاع العائلى للاستماع إلى النشرة الجوية فالمفروض أن هذا لن يثير اهتمام أحد، فإذا كانت التكلفة الحدية للخدمة المرفوضة موجبة فإن اهتمام الحكومة سينصب فى هذه الحالة على إسراف أو تبديد الموارد.

وقد ترفض الخدمة المجانية كلياً أو جزئياً عن طريقين: أحدهما مباشر والآخر غير مباشر، والطريق المباشر هو، ببساطة، رفض قبول الخدمة، كما فى حالة غلق الراديو عند إذاعة النشرة الجوية. والرفض المباشر قد لايكون ممكناً فى كل الحالات. فلإسباب فنية، قد يصبح الرفض المباشر مستحيلاً، مثلما يحدث فى حالة تلوث مياه الشرب أو عندما تستخدم الحكومة القوة.

ويحدث الرفض غير المباشر للخدمة المجانية عندما يخفض القطاع العائلى مشترياته من السلع البديلة للخدمة المجانية، كما يحدث فى حالة التعليم مثلاً. فلنفرض أن الأسرة (أ) تحصل على خدمة التعليم عن طريق

دروس خصوصية فى الموسيقى، وتقبل فى نفس الوقت خدمة التعليم المجانية فى المجالات الأخرى فى المدارس العامة. فإذا فرضت المدارس العامة مادة الموسيقى كمادة إجبارية بهدف نشر التعليم الموسيقى بين المواطنين، فإنها لن تستطيع إقناع الأسرة (أ) على زيادة استخدامها للمزيد من حصص الموسيقى لأن هذه الأسرة سوف تقوم بتخفيض الحصص الخاصة التى كانت تشتريها فى السوق.

ويحدث نفس الشيء فى الحالات التى يخفض فيها القطاع العائلى مشترياته من بعض السلع، التى لاتشابه الخدمات المجانية ولكنها بديل كامل لها بالنسبة للحكومة أو القطاع العائلى على حد سواء، فقد تضطر الحكومة، فى محاولة لتخفيض عدد الحرائق، إلى زيادة إنفاقها على إدارة المطافئ، ولكن القطاع العائلى يواجه هذه المحاولة بتخفيض مشترياته من أجهزة إطفاء الحريق الخاصة، استناداً إلى تطوير أداء الخدمة الحكومية فى هذا المجال.

وعندما تكون الخدمة الحكومية المجانية، بديل كامل للسلع التى يشتريها القطاع العائلى من السوق، فإن أثر هذه الخدمة على القطاع العائلى هو نفس الأثر الذى تحدثه الإعانات النقدية التى تكفى لشراء مقدار من السلع السوقية المنافسة التى تعطى نفس الإشباع الذى تعطيه الخدمة المجانية التى يحصل عليها القطاع العائلى، فالإعانة النقدية الغير مشروطة لها أثر دخلى وليس أثر إحلالى.

وسوف يحمل الأثر الدخلى القطاع العائلى على زيادة استخدامه للسلع الكمالية بما فيها الإدخار ووقت الفراغ، ومن أمثلة ذلك زيادة استهلاك الأسر من تعليم الموسيقى كما أشرنا فى المثال السابق، بينما يخفض مشترياته من تعليم الموسيقى، والواقع أن جزء من الخدمة المجانية، وهى خدمة تعليم الموسيقى فى هذه الحالة، قد رفض بطريقة غير مباشرة.

الفصل السادس

المدفوعـــات التحويليـــة

أنواع المدفوعات التحويلية :

يعتبر كل إنفاق يتم دون لقاء أو عرض إنفاق تحويلى *Unrequited Payments* وعندمـا يتم مـثل هـذا الإنفـاق من الحكومـة للقطا ع الخـاص، يكون فى شكل إعانات أو مدفوعات رفاهية . والإعانة تكون مشروطة بأداء اقتصادى معين: مثل زيادة محصول القمح ، وتحديد محصول القطن أو زيادة مشتريات اللبن. وتبعاً لذلك فإن الإعانة بهذه الصورة تدفع مقابل شيء ما .. ولكنها لاتمثل مشتريات ولذا تدخل ضمن المدفوعات التحويلية .. وعلى العكس من ذلك نجد أن مدفوعات الرفاهية ليست مشروطة مثل الإعانات التى تدفع للأسر الفقيرة والعجزة والأرامل والتأميات الاجتماعية وغيرها من المدفوعات التى يشترط فى دفعها تحقيق أداء معين.

وتعتبر الضرائب مدفوعات تحويلية من الأفراد فى القطا ع الخاص إلى الحكومة ، ولكننا سنقتصر فى عرضنا فى هذا الفصل على الحديث عن الإعانات ومدفوعات الرفاهية . ولكن فكرة الضريبة هامة فى التفرقة بين نوع ما من الإعانات (أو مدفوعات الرفاهية) ونوع آخر . وتتضمن بعض أنوا ع الضرائب على عنصر الإعانة ممثلة فيما تعطيه من حوافز لزيادة أنشطة القطا ع الخاص: كمثال الضرائب على الأراضى غير المستغلة .

مدفوعات الرفاهية : *Walfare Paymants*

أثبتت تجربة الحياة الواقعية أن الصدقات والتبرعات الخاصة ليست بالمورد السكافى لمدفوعات الرفاهية وهى تماثل كذلك خدمات سلع الاستهلاك

الجماعى فى أنها غير سوقية (لاتوزع فى السوق)، فالحقيقة أن مثل هذه الصدقات تهدف أكثر من مجرد مساعدة لفرد معين أو أسرة من الأسر بل تتضمن نقص الحاجات بشكل عام ولأسباب إنسانية، وكذلك بتجنب الضغوط على الهيكل الاجتماعى القائم، كل هذه الأهداف تمثل بالنسبة لكل متبرع سلعة استهلاك جماعى، إذا تحققت لأحد المتبرعين، لابد وأن يتحقق لغيره من المتبرعين فى المجتمع فى آن واحد. ولذلك يتعين على المتبرعين أن ينظموا أنفسهم فى نظام عام تمثل الحكومة الوكيل عنهم فى هذا النظام.

ومن أمثلة مدفوعات الرفاهية : التعويضات التى تدفع للعجزة ونظم التأمينات الاجتماعية، تعويض البطالة، الإعانات الاجتماعية للأسر الفقيرة، نظام الضمان الاجتماعى، المساعدات الخارجية إلى آخره من الأنواع الخاصة المحددة من مدفوعات الرفاهية، وهى غير قابلة للتعميم، ولذلك لن نناقشها تفصيلاً فى هذا المكان.

الإعانات *Subsidies*:

١- بعض الاعتبارات الخاصة بالإعانات :

(أ) الأسباب التى تدعو الحكومة لتقديم الإعانات :

أنواع الإعانة :

إن معيار الأداء الاقتصادى الذى تعتمد عليه الدولة فى تقديم الإعانة قد يكون من أى نوع، ولكن الأمثلة العامة تشير إلى إنتاج واستهلاك بعض السلع والخدمات وزيادة استخدام عوامل الإنتاج وتعميق سوق معين ولكن سوق التصدير. ومن أنواع الإعانات: إعانات المستهلك، وإعانات عوامل الإنتاج والإعانات ذات الأغراض الخاصة. وتهدف إعانات المستهلك إلى إفادة المستهلكين ذوى الدخول المنخفضة عن طريق زيادة ما يستهلكونه من

بعض السلع أو الخدمات دون تخفيض ما يستهلكونه من السلع والخدمات الأخرى. ويقصد بإعانة عوامل الإنتاج إفادة عوامل الإنتاج بزيادة معدلات عوائد هذه العوامل أو تخفيض البطالة. أما الإعانات التى تهدف الأغراض الخاصة الأخرى فقد ترمى إلى تحقيق بعض الأهداف التى اقترحناها بالمعايير المذكورة فى الفصل الثانى، ومن الأهداف العامة هذه هدف النمو الاقتصادى والمحافظة على استقرار أسعار الصرف، وزيادة الإنتاج من السلع التى تعطى وفورات خارجية.

ولاتوجد بسوق المنافسة أية وسائل لتقديم الإعانة، بخلاف التعارض بين المصالح الذى ينشأ عن تمويلها، فلو اتفق الجميع على ضرورة دعم السكر وقاية من نقص المعروض منه فى السوق، فإن المنافسة بين البائعين سوف تمنع المستهلكين من التأثير على هذه الإعانة.

وقد تتكون الإعانة من تدفق نقدى حقيقى أو تدفق ضمنى، والصورتين الرئيسيتين من صور الإعانة الضمنية هما ضمان القروض وتخفيض الضريبة والتى سيرد ذكرها حالياً.

ويلاحظ أن الإعانات التى ذكرناها حتى الآن تمثل إعانات صرفه، وتتضمن كذلك أنواع الإعانات التى تعرف بالضرائب السالبة وأنواع الضرائب التى تمثل إعانات سالبة وإعانة الضرائب السالبة *Negative-tax subsidy* إعانة متخصصة جداً، مثل إعانات السلع الزراعية، وعادة يوجه هذا النوع من الإعانات إلى أسعار عوامل الإنتاج. أما ضرائب الإعانات السالبة *Negative-subsidy tax* مثل ضرائب الأراضى العاطلة (غير المستغلة) التى تفرض من أجل صالح المستهلك.

(أ) ضمانات القروض *Loan Guarantees* :

يقضى ضمان القروض تأكيد الحكومة للدائن فى الحصول على المبالغ التى أقرضها وفوائدها حتى ولو اضطرت الظروف قيام الدولة بسدادها. وبالرغم من أنه فى الواقع قد لاتقوم الحكومة بتسديد أية مبالغ نقدية إلا أنها تضمن إعانة، وتمثل تكاليف هذه الإعانة مقدار ما يتحمله دافعى الضرائب من تغطية لهذه الالتزامات. ومن ناحية المبدأ تمثل فوائد هذا النوع من الإعانات مقدار الزيادة فى فائض المقرض وفائض المقترض، وهى تشابه مقدار الزيادة فى فائض المنتج وفائض المستهلك فى حالة الإعانة التى تقدم إلى سلعة.

(ب) إعانات تخفيض الضرائب *Tax-reduction subsidies*:

تسمح الإعانات الضمنية (فى شكل تخفيض الضرائب) للأسرة أو منشأة الأعمال بتخفيض أعباء الضرائب بنسبة معينة، تكون فى العادة، أقل من ١٠٠٪ من المقدار المعين للنشاط الاقتصادى التى تقوم به هذه الأسر أو المنشآت. ومن أمثل هذه التخفيضات: المساهمات الخيرية والتبرعات للمؤسسات الدينية ونفقات المعدات الرأسمالية أو الزيادة فى مبيعات الصادرات. ويحدد القانون هذه النسبة من الضرائب المخفضة فى صورة ائتمان مباشر مقابل الضرائب التى كانت مستحقة. وقد تحدد بالنسبة لمعدل الضريبة الحدى لممول ما عندما تأخذ الضريبة المخفضة شكل خصومات من المقدار المتفق أو حصيلة المبيعات أو أى شيء آخر يخضع للضريبة، ويمكن فيه حساب صافى وعاء الضريبة. وفى كلتا الحالتين حالة الائتمان أو الخصم تخضع الطريقتين لحد أعلى، وبذلك تظهر الضريبة التى تتعرض للخصم أو الائتمان على أنها ضريبة من نوع الإعانة السالبة.

مثل هذا النوع من الإعانات هو بمثابة إعفاء ضريبى أو تحديد لوعاء الضريبة. والحكومة عندما ترغب فى تشجيع الإنفاق الاستثمارى فإنها تلجأ إلى أحد الطرق الآتية :

١- منح إعانة نقدية للمنشأة تمثل نسبة معينة من الإنفاق الاستثمارى؛

٢- تمنح خصم من وعاء الدخل الخاضع للضريبة يعادل الإنفاق الاستثمارى؛

٣- الانتقال من ضريبة الدخل إلى ضريبة الإنفاق أى بفرض ضريبة على السلع الاستهلاكية فقط.

وسوف يرد مناقشة أوجه الإنفاق المختلفة من الضرائب فى جزء لاحق من هذا الكتاب وعموماً، فإن نتائج هذه البدائل الثلاثة واحدة وخصوصاً فى حالة فرض ضريبة تناسبية *Proportional* مع منح إعانة نقدية بنفس المعدل[١] وتعوض الحكومة النقص فى حصيلة الإيراد بفرض ضرائب أعلى على أوعية أخرى. وفى هذا تتساوى تكلفة الطرق الثلاثة التى تتحملها الخزانة العامة، أى بالنسبة لبقية المجتمع، ولكن فى حالة اتباع الطريقة الثالثة أى إحلال ضريبة الإنفاق بدلاً من ضريبة الدخل فلايوجد داعى هنا لوضع إعانة ضمنية تساوى حصيلة الضرائب التى تخسرها الدولة نتيجة للتحول فى قاعدة الضريبة، وفى نفس الوقت وضع إيراد ضمنى مساوى.

ويشاع عادة فى التحليل الكلى *Macro analysis* ضم الضرائب والمدفوعات التحويلية معاً وإظهار صافى النتيجة. ولادخل للقطاع الخاص مباشرة بموازنة الدولة فى حالة استخدام أساليب الإعانة النقدية أو الخصم

(١) انظر للبحث عن أمثلة لهذا النوع من الإعانات في الولايات المتحدة الأمريكية :

- Stanley S. Surrey, "The United Slates Income Tax System The Need For A Full Accounting" (Washington, D.C. ; United States Treasury, Nov. 15, 1967).

الضريبى. وعندما يكون أمام المنشأة الفردية الخيار فى سحب أو عدم سحب مبالغ نقدية من الخزانة فى ظل السياستين (١)، (٢) فإن تسجيل الإعانات المدفوعة يكون صريحاً، ولنفس الأسباب إذا منح كل فرد خصم ٥٠٠ جنيه من دخله الخاضع للضريبة عن حساب ضريبة الإيراد العام فإن هذا الإعفاء لايعتبر مدفوعات رفاهية ضمنية، وسوف نعنى فى مناقشتنا التالية عند ذكر كلمة إعانة، الإعانة النقدية، أما الإعانات الضمنية فإنما تشير إلى الضمان الحكومى أو الخصم من الضريبة.

إعانات المستهلك وإعانات عوامل الإنتاج:

إن منح إعانة للسلع الاستهلاكية لايسلب جهاز الثمن دوره فى ترشيد القرارات، ذلك لأن ما يمنح من إعانة للمستهلك يقل باستمرار عن ١٠٠٪ من السعر الغير مدعم، وعلى العكس من ذلك نجد أن الخدمات التى توزع مجاناً خارج نظام السوق مثل التعليم تتطلب استخدام معايير أخرى من معايير الترشيد بخلاف السعر. والاختيار بين تقديم الإعانة وترشيد توزيع هذه الخدمة يمثل جزءاً من عملية الاختيار بين طرق الترشيد. وتضطر الحكومة فى حالات كثيرة، وخاصة فى المجتمعات النامية إلى تقديم الخدمات التى يحتاجها المستهلكين مجاناً. ومن أمثلة هذه الخدمات، خدمات الرعاية الصحية، وتتبع الحكومة فى ترشيد عملية التوزيع قوائم الانتظار أو ما يشابهها، وتمثل الإعانة وضعاً مماثلاً عندما تبلغ قيمتها ١٠٠٪ من السعر الغير مدعم. ويعتمد الاختيار بين هاتين الطريقتين على ما إذا كانت الحكومة تتوقع أو تقوم بتقديم ذلك النوع من نماذج الخدمة الذى يمكن توزيعه فى السوق. فإذا كانت السلعة غير سوقية بمعنى أنه لايمكن تسويقها لأنها باهظة التكاليف بحيث لايستطيع أى مستهلك أن يتحمل أعبائها، فإن دعم

هذه السلعة بتقديم إعانة أمر غير مرغوب ويفضل فى هذه الحالة توزيع هذه السلعة مجاناً.

وهناك استخدامات عديدة لتقديم الإعانات، فقد يقصد بها إعادة توزيع الدخل بين المواطنين أو تشجيع نوع معين من الاستهلاك. وقد توجه الإعانة إلى تلك السلع التى تدخل فى تكوين الرقم القياسى لنفقة المعيشة ويكون الهدف فى هذه الحالة منع ارتفاع الأجور النقدية.

وتقوم بعض الحكومات بتقديم إعانة نقدية كبديل للإعفاء من الضرائب.. ففى النرويج تمنح الحكومة إعانة لمنتجى بعض السلع الغذائية التى تخضع لضريبة المبيعات من دفع الضريبة، وتأمل فى ذلك الحكومة أن ينقل المنتجين الفائدة من منح هذا الدعم إلى المستهلكين فى صورة انخفاض فى أسعار هذه السلع مثل هذا الإجراء يكون أيسر على الدولة من إجراء الإعفاء الضريبى، وتمول الحكومة مثل هذه الإعانات مما تحصل عليه من ضريبة على مبيعات السلع الغذائية ذاتها.

واتباع سياسة كحل وسط بين تقديم الإعانة ومنح الإعفاء الضريبى، وذلك بتقديم إعانة ضمنية فى صورة خفض الضريبة نادراً ما تلجأ إليه الحكومات لمساعدة المستهلكين، فأصحاب الدخول المنخفضة من المستهلكين لايدفعون من الضرائب المباشرة مقادير كافية تحقق مزايا من هذه الإعانة الضمنية بخفض الضرائب.

وتقدم إعانات عوامل الإنتاج إلى أحد الصناعات الناجحة التى تمر بأزمة والتى توظف عوامل إنتاج متخصصة. ويندر تقديم إعانات الإنتاج فى صورة ضمنية بخصم الضريبة. ذلك لأن أصحاب عوامل الإنتاج غالباً ما يكونوا من الفقراء الذين لايدفعون قدراً كبيراً من الضرائب.

وتطبق إعانات عوامل الإنتاج من ناحية المبدأ على الصادرات دون الواردات ذلك لأنها تفرض على المصدر الأصلى. ولذلك فإن الواردات تحصل على إعانات المستهلك دون الصادرات (إعانات تقدم عند منافذ التوزيع).

وتنشأ التفرقة التى وضعناها هنا بين إعانات المستهلك وإعانات عوامل الإنتاج حسب الغرض وليس حسب النتيجة. فالإعانة التى يقصد بها زيادة استهلاك أحد السلع قد يمتد أثرها فى الواقع إلى رفع أسعار عوامل الإنتاج فى الصناعة التى تنتج هذه السلع، والعكس صحيح ولكن مثل هذا الخطأ لايتكرر عادة فسواء قامت الحكومة بتقديم الإعانة للمستهلك مباشرة أو إلى المنتج مباشرة إن هى إلا تفرقة فنية بحتة، وليس لها مغزى اقتصادى بخلاف التوقعات السوقية وما يحدث نتيجة للتوهم السوقى *Market Illusion* لذلك فإن إعانة المستهلك قد تدفع للمنتج وإعانة عوامل الإنتاج قد تدفع إلى المستهلك.

٢- الإعانات ذات الأغراض الخاصة :

تقيم إعانات المستهلك وإعانات عوامل الإنتاج أساساً طبقاً للمعايير المستخدمة فى توزيع الدخل القابل للتصرف. أما الإعانات ذات الأغراض الخاصة فإنها تقدم أساساً لتحقيق معايير أخرى مثل المحافظة على استقرار أسعار الصرف، تحقيز معدل مخطط للنمو الاقتصادى، وزيادة الرفاهية الاقتصادية بتنمية الوفورات الخارجية.

انتقال الإعانة ووقعها *Shifting & Incidence*

١- حالة اقتصاد منغلق :

تختلف الإعانة من سلعة إلى أخرى إذا لايوجد فى الحياة العملية إعانة

تطبق على سلعة مثلما تطبق على السلع الأخرى، وهى فى ذلك تختلف عن الضريبة العامة على المبيعات. فلاتوجد إعانة واحدة تحسب كنسبة معينة من الدخل الإجمالى، لذلك فالإعانة تختلف كذلك عن ضريبة الدخل. ولذلك فالإعانات سواء كانت ضمنية أو صريحة شأنها شأن الضرائب والرسوم الخاصة *Excise or dvalorem*، مثل الضرائب أو الرسوم التى تفرض على عامل معين من عوامل الإنتاج أو الضرائب على أسعار الفائدة. لذلك فإن الإعانة تعطى، فى العادة، جزء صغير من الاقتصاد القومى، ومن ثم يمكن تحليل آثارها باستخدام التوازن الجزئى، أى دون أخذ كيفية تدبير الموارد اللازمة لتمويلها فى الاعتبار. وبعض الإعانات كبير الحجم بالنسبة للدخل القومى، بحيث يمكن تحليل وقعها باستخدام المدخل التفاضلى فقط ، ومثل هذا النوع من الإعانات غير شائع، وبذلك لن نقوم بالتمادى فى شرحه فى هذا الجزء من الكتاب.

وقد تؤدى الإعانة التى تقدم لوحدة الإنتاج فى صناعة أو تجارة تنافسية إلى زيادة الإنتاج وزيادة الأسعار للبائع وخفض الأسعار للمستهلك فى نفس الوقت باستثناء ٤ حالات خاصة. فسعر المشترى هو سعر السوق مطروحاً منه مقدار الإعانة، إذا كانت هذه الإعانة تقدم للمشترى. وسعر البائع يتضمن الإعانة إذا كانت تقدم إليه.

والآثار التى تترتب على تقديم الإعانة واحدة سواءاً قدمت إلى البائع أو قدمت إلى المشترى اللهم إلا إذا كانت هناك اعتراضات فى صورة جمود تنظيمى أو عوائق تحد من حرية التعامل فى السوق. وعند نقطة التوازن الجديدة سيكون سعر البائع (فى حالة حصول البائع على الإعانة) أعلى من

سعر المشترى والفرق بينهما يساوى مقدار الإعانة، بينما تتساوى الكميات المباعة فى كلتا الحالتين[1].

والحالات الأربع الخاصة (انخفاض التكلفة فى الصناعة) هى:

١) انعدام مرونة العرض .

٢) مرونة الطلب مرونة تامة وكلاهما يؤدى إلى ارتفاع سعر البائع بمقدار مساوى لإجمالى مبلغ الإعانة، بينما يظل سعر المشترى على حاله دون تغير، ومن ثم يحصل البائع على مزايا الإعانة كلها .

٣) مرونة العرض مرونة تامة .

٤) الطلب عديم المرونة وكلاهما يؤدى إلى ارتفاع سعر المشترى بمقدار الإعانة كلها بينما يظل سعر البائع دون تغير، ومن ثم يستفيد المشترى بوقع الإعانة كلها.

وفى ظل المنافسة، عادة، ما تقسم الفائدة من الإعانة بين البائع والمشترى (المستهلك والمنتج) بنسبة مرونة العرض إلى مرونة الطلب ففى الحالة التى تكون فيها مرونة العرض كبيرة جداً بينما تنعدم مرونة الطلب فإن هذه النسبة تكون كبيرة وتؤل الإعانة بأكملها إلى خفض سعر المشترى، وسوف يرتفع سعر البائع بنسبة صغيرة من الإعانة.

وفى الأجل القصير، تحمل إعانة وحدات الإنتاج من سلعة ما إلى تشجيع المنشأة المنافسة على التوسع فى إنتاجه إلى النقطة التى يتساوى عندها سعر المشترى (والذى كان ثابتاً فى الأصل) مع التكلفة الحدية

---

(١) انظر :

- F.Y. Edgeworth, 'The Pure Theory Of Taxation", In Papers Relating To Political Economy (London: Macmillan, 1925), Reprinted In Musgrave And Shoup (eds), Resdings In The Economics Of Taxation (Homewood, ILL Irwin, 1959), P. 263, Note 24.

مطروحاً منها الإعانة. ولما كانت بقية المنشآت المنافسة تتبع نفس الإجراء، فإن إنتاج الصناعة كلها سوف يرتفع بينما ينخفض سعر المشترين، ولذلك ستقوم كل منشأة بمقارنة أسعار المشترين التوازنية (فى الأجل القصير)، بالإضافة إلى الإعانة بالتكلفة الحدية (حيث لابد من تساوى سعر المشترى + الإعانة مع التكلفة الحدية).

وعند نقطة التوازن الجديدة ستنتج كل منشأة مقدار أكبر مما كانت تنتجه فى الأصل، ولكنه أقل قليلاً مما كانت تنتجه على إثر إعلان تقديم الإعانة، ومن ثم تحصل على ربح غير عادى *Excess profit*، لذلك تدخل منشآت جديدة فى الصناعة مما يزيد المعروض من السلع ويؤدى إلى انخفاض أسعار الشراء، ولكن فى ظل تزايد تكاليف الصناعة، يكون انخفاض الأسعار أقل من مقدار الإعانة.

ويلاحظ أننا لم نتعرض فى هذا التحليل إلى احتمال وجود منحنيات عرض للصناعة سالبة الميل نتيجة لتزايد الغلة فى الصناعة الذى يترتب على زيادة وفورات الحجم من جراء توسع الصناعة. ولما كانت المنشآت التى تكون هذه الصناعة صغيرة الحجم (حالة منافسة) بحيث لاتستطيع أى منشأة بمفردها أن تؤثر فى تكلفة الصناعة بأكملها، فإن خفض التكاليف لن يتأتى إلا عن طريق منح إعانة، وفى ظل هذه الظروف يتحتم تعديل التحليل طويل الأجل وقصير الأجل على النحو التالى: يترتب على منح الإعانة أن تتوسع جميع المنشآت فى إنتاجها متصورة أن لكل منشأة منحنيات تكلفة حدية متزايدة، ولكنها تجد خلافاً لما تصورته أنه بينما تنخفض الأسعار، تنخفض منحنيات التكلفة المتوسطة والتكلفة الحدية كذلك. ولذا قد تتراجع المنشآت قليلاً، وقد تتوسع فى إنتاجها بالرغم من انخفاض الأسعار -

ويؤدى دخول منشآت جديدة، نتيجة لوجود ربح غير عادى، إلى خفض منحنيات التكاليف مع انخفاض الأسعار. وقد يحدث التوازن الجديد للصناعة عندما تقل التكلفة الحدية، بالإضافة إلى الإعانة قليلاً عن التكلفة الحدية وحدها عند نقطة التوازن التى كانت سائدة قبل تقديم الإعانة، وعند نقطة التوازن الجديدة يكون سعر البائع قد انخفض، وكذلك انخفض سعر المشترى بمقدار أكبر من قيمة الإعانة. ولذلك يكون وقع الإعانة على المشترى أكثر من ١٠٠٪.

كذلك فإنه فى الحالات التى تنخفض فيها التكلفة الحدية قليلاً نتيجة لتوسع الصناعة، فإن هذا الانخفاض يحسب على أنه تعويض جزئى لمواجهة تكلفة الإعانة (تحليل كلى).

وقد نحصل على نتائج عكسية تماماً لما وصلنا إليه سابقاً إذا أضفنا إلى التحليل احتمال وجود علاقات تنافسية أو تكاملية قوية بين السلع المعانة والسلع غير المعانة، وتطبيق لغز ادجوارث *Edgeworth Paradox* الذى اتبعه فى تحليل الرسوم الخاصة فى ظل المنافسة الكاملة، يمكننا أن نبين إذا كانت السلعة منافس أو بديل فى الإنتاج والاستهلاك لسلعة أخرى، فإن الإعانة التى تقدم لمنتجى أحد هذه السلع قد تودى إلى رفع سعر المشترى لكلا السلعتين (بدلاً من خفضها).

ويلاحظ أننا قد تعرضنا للحديث على الإعانة التى تقدم لوحدة الإنتاج، وقد نحصل على نفس النتائج (إلى حد ما) عندما نقدم الإعانة كنسبة من سعر الشراء *advalorem subsidy* حيث أن الإعانة التى تقدم لوحدة الإنتاج ينخفض معدلها كلما زاد الإنتاج وينخفض سعر الشراء.

وإذا قدمت الإعانة كنسبة من سعر البيع فإنها تزيد بالنسبة للوحدة

كلما زاد الإنتاج، ذلك لأن سعر البائع يرتفع كلما زاد الإنتاج. إلا إذا كان المنتج لا يعمل فى ظروف تزايد التكاليف، أو بمعنى أكثر عمومية إذا كانت الصناعة نفسها لاتعمل فى ظل ظروف تزايد التكاليف.

كذلك عندما تقدم الإعانة إلى عامل من عوامل الإنتاج فإن مزايا هذه الإعانة تتوزع بين بائع عامل الإنتاج (العمال، أصحاب الأراضى، أصحاب رؤوس الأموال)، ومشترى عامل الإنتاج (منشآت الأعمال)، وترتفع أسعار البيع لعامل الإنتاج وتنخفض أسعار الشراء، وفى الحالات الاستثنائية تتساوى نسبة ارتفاع عامل الإنتاج للانخفاض فى أسعار الشراء المدفوعة لعامل الإنتاج مع نسبة مرونة الطلب للعامل المدعم لطلب الصناعة أو التجارة بصفة عامة، إلى مرونة عرض عامل الإنتاج.

فعندما يكون عرض عامل الإنتاج عديم المرونة، مثل عرض الأرض، فإن سعر عامل الإنتاج الذى يحصل عليه صاحبه يرتفع بمقدار الإعانة بأكمله، ولايتمتع المشترى بأى شيء من هذه الإعانة، وتحدث نفس النتيجة عندما تكون مرونة الطلب تامة، ويتضمن ذلك أن العامل المدعم بديل كامل للعوامل الأخرى أى أن عامل الإنتاج غير متخصص فى مجال معين بل يصلح للاستخدام فى جميع المجالات. ويبدو أن مثل هذا العامل الذى يصلح للعمل فى جميع المجالات غير متوفر فى الحياة الواقعية.

ومن الناحية الأخرى، عندما يكون عرض عامل الإنتاج تام المرونة بالنسبة للاقتصاد القومى ككل فإنه بالنسبة للكميات التى تزيد عن التوازن الأصلى، ستنخفض أسعار المشترين بكامل مقدار الدعم، ولكن هذه الحالة حالة نادرة الحدوث كذلك. وتحدث نفس النتيجة بالنسبة للحالة التى يكون فيها الطلب على عامل الإنتاج عديم المرونة فى جميع قطاعات الصناعة

والتجارة، وهذه الحالة قد تحدث لبعض الأنواع المتخصصة جداً من العمل والأرض والموارد الطبيعية.

وقد تخصص الإعانة لعامل معين من عوامل الإنتاج الذى يعمل فى صناعة معينة، مثل رأس المال الموظف فى شركة بواخر تجارية، أو تخصص لنشاط معين من الأنشطة، وعموماً فى تأثير الإعانة سواء كانت إعانة تدفع على أساس وحدة الإنتاج أو نسبة من حجم الإنتاج، وسواء كانت إعانة تقدم للمستهلك أو إعانة تخصص لعوامل الإنتاج.

تعتمد على مرونات العرض والطلب على السلع وعلى عوامل الإنتاج ويتوقف مقدار تأثر سعر البيع أو سعر الشراء للسلع أو لعوامل الإنتاج على هذه المرونات.

١٢- حالة اقتصاد مفتوح :

تواجه الإعانة على سلع التصدير، فى اقتصاد مفتوح، طلب تام المرونة إذا كان عرض الدولة من هذه السلعة يمثل نسبة صغيرة من العرض الإجمالى فى السوق العالمى. مثال ذلك حالة دولة صغيرة تصدر البن. وتحتفظ الصناعات المحلية فى هذه الحالة بالإعانة، ومن ثم تتوسع فى إنتاجها وربما تعمل فى ظل ظاهرة تزايد التكاليف، وتهدف الإعانة فى هذه الحالة إلى إفادة عوامل الإنتاج المتخصصة فى هذه الصناعة والعوامل الموظفة حديثاً فى الصناعة ولن تتأثر أسعار الاستهلاك المحلى من هذه السلع، ومن ثم لن يستفيد المستهلك المحلى من هذه الإعانة، ذلك لأن الأسعار المحلية لن تنخفض نتيجة لاستيعاب السوق العالمى للزيادة فى إنتاج السلع المعانة، وفى حالة الدول الكبيرة، أى عندما يكون عرض الدولة كبيراً بالنسبة للعرض الإجمالى فى السوق فإن الطلب على هذه السلعةس

يكون أقل من المرونة الكاملة، ولذا فإن جزء من الإعانة سيتوجه إلى المستهلك الأجنبى ويحصل المستهلك المحلى على جزء آخر.

أما إذا كانت السلعة المستوردة ذات مرونة عرض تامة نتيجة لأن الدولة المستوردة مستهلك صغير لهذه السلعة فى السوق العالمى، ولم يكن هناك أى إنتاج محلى من هذه السلعة، فإن الإعانة التى تقدم لهذه السلعة تذهب باكملها إلى المستهلك المحلى. فالدولة الصغيرة التى تود خفض تكلفة بعض السلع الغذائية لسكانها حيث لاتنتج هذه السلع محلياً، يمكنها أن تصل إلى ذلك بمنح إعانة الواردات من هذه السلع. فإذا كان هناك بعض الإنتاج المحلى من هذه السلع وقدمت الإعانة إلى الواردات والإنتاج المحلى على حد سواء، فإن هذه الإعانة لن تعطى حافزاً على التوسع فى الإنتاج المحلى، ذلك لأن عرض الواردات ذى المرونة التامة يضمن تخفيض سعر المستهلك المحلى بمقدار الدعم بالكامل. ولكن عندما تقتصر الإعانة على الإنتاج المحلى فقط فإنها تؤدى إلى التوسع فى الإنتاج وإنكماش الواردات حتى يصل سعر المستهلك مرة ثانية إلى مستوى السعر العالمى (غير المدعم).

وفى هذه الحالة يستفيد المنتجين المحلين للسلع المعانة من هذه الإعانة، لذلك فإنه فى حالة وجود عرض تام المرونة للواردات فقد تفيد الحكومة المستهلكين فقط أو تفيد المنتجين المحليين فقط.

أما إذا كان عرض الواردات أقل من المرونة التامة، وفى حالة عدم وجود إنتاج محلى، فإن جزءاً من الإعانة سيوجه إلى المنتج الأجنبى وجزءاً آخر إلى المستهلك المحلى. أما فى حالة وجود إنتاج محلى من الأصل أو نتيجة لتقديم الإعانة. فإن تقديم الإعانة للواردات والمنتج المحلى سوف يشجع على زيادة الإنتاج المحلى. أما إذا اقتصرت الإعانة على المنتجين

المحليين فإن انخفاض الواردات سيكون مصاحباً بانخفاض فى أسعارها. ولذلك لابد أن يحدث توسع فى الإنتاج المحلى كما كان الحال عندما يكون عرض الواردات تام المرونة. ولذلك لن يستفيد المستهلكين من الإعانة.

من ذلك يتضح أن وجود مرونة لعرض الواردات أقل من المرونة التامة يمنع الحكومة من إفادة المستهلكين بمفردهم أو المنتجين المحليين بمفردهم، ويؤكد تسرب جزء من الإعانة إلى المنتجين الأجانب إلا إذا بقيت الواردات دون إعانة.

فعالية الإعانة:

١-زيادة الاستهلاك[١]:

تتشتت قوى الإعانة التى تهدف إلى زيادة الاستهلاك عندما تكون مرونة الأسعار للطلب أو العرض صغيرة، لأن جزءاً كبيراً من الإعانة سيوجه إلى تحويل الزيادة فى شراء السلع غير المعانة أو زيادة المدخرات، وعندما تكون مرونة العرض ليست كبيرة جداً يتحول جزء من الإعانة إلى فائض للمنتج.

ولنبدأ أولاً بالنظر إلى صناعة منافسة عندما يكون عرض السلع المعانة تام المرونة (ثبات التكاليف)، حيث لاتتسبب الإعانة فى زيادة فائض المنتج. وسوف يسمح منحنى الطلب ذات مرونة الوحدة بزيادة نسبة عدد الوحدات من السلع المعانة بمقدار مساوى لنسبة الإعانة لوحدة السلعة، فإذا كان السعر غير المعان (سعر المنتج) يبلغ ١ جنيه فإن عدد الوحدات المشتراه سيكون ١٦٦ وحدة بسعر ٦٠ قرش للوحدة، وستكون نسبة الإعانة (٤٠

(١) انظر في ذلك :

- James heilbrun's "Concerning the Margin Between Public and Private Spending" (Unpublished Manuscript).

قرش) هى الجزء المتبقى من السعر المعان (٦٠ قرش) أى ٦٦,٣ وهو مقدار مساوى لنسبة الزيادة فى الوحدات المشتراة.

وعموماً فإن أثار الإعانة على زيادة استهلاك السلع المعانة يتوقف على مرونة الطلب على هذه السلع.

٢-زيادة عوائد عوامل الإنتاج:

قد تلجأ الدولة إلى منح إعانة بهدف زيادة عوائد عوامل الإنتاج الموظفة فى صناعة ما فى حالة اختبار هذه الصناعة لأزمة من الأزمات أو نتيجة لما تتمتع به هذه الصناعة من مكانه فى الاقتصاد القومى. ويتوقف فاعلية هذه الإعانة على تجاوب هذه الصناعة مع الإعانة بالتوسع فى إنتاجها، يتوقف تحقيق هذا الهدف على توافر شروط العرض عكس تلك الظروف التى تحقق غرض زيادة استهلاك بعض المنتجات.

فإن متطلبات وجود منحنى عرض غير مرن يقتصر على الإنتاج الذى يفيض عن الكميات التى كانت تنتج قبل منح الإعانة. لذلك فإن الإعانة ستكون أكثر فائدة فى تلك الصناعات التى تستخدم عوامل إنتاج متخصصة والتى لايمكن زيادتها بسهولة مع ارتفاع الطلب نتيجة لمنح الإعانة. وحتى مثل هذه الصناعات سوف تستخدم بعض الأنواع من عوامل الإنتاج التى يتوفر لها مرونة عرض مرتفعة، ولذلك لن تستفيد كثيراً من الإعانة.

وفى حالات الصناعات التى يكون عرضها مرن مرونة كبيرة فى سوق حر. فإن الإعانة قد تكون مقيدة لعوامل الإنتاج (ولكنها لاتفيد المستهلكين) وذلك إذا قامت الحكومة بالتحكم فى الإنتاج. ويتبع هذا الأسلوب فى البرامج الزراعية. وتنطبق كل الملاحظات السابقة بصرف النظر عن أحوال الطلب ولكنها تكون أكثر أهمية كلما زادت مرونة الطلب لتلك الكميات التى تتعدى الإنتاج الأصلى غير المدعم.

الباب الثالث

تمويل الإنفاق الحكومى

الفصل السابع

المصادر المختلفة لتمويل الإنفاق الحكومى[1]

تعتبر الضرائب والرسوم بأنواعها المختلفة المصدر الرئيسى لتمويل الإنفاق الحكومى غير أن الحكومة تستطيع تدبير بعض الأموال عن طريق بيع بعض السلع والخدمات مباشرة إلى الجمهور وتحصل لقاء هذا البيع إما على ثمن *Price* يغطى تكلفة تأدية الخدمة أو رسم *fee* يغطى جزءاً من هذه التكلفة . ومن أمثلة هذه الخدمات خدمات البريد والكهرباء والتليفونات والمواصلات وغيرها من الخدمات القابلة للتجزئة .

وقد تفرض الدولة إتاوة *Special Assessment* لقاء ما يحصل عليه المواطنين من نفع خاص من المشروعات العامة التى تزيد من قيمة المناطق المحيطة . وتلزم الدولة فى هذا الفرد المستفيد بدفع مبلغ معين تحدد قيمته على أساس الاستفادة المقدرة أو على أساس تكاليف المشروع مصدر النفع.

ومن الناحية الأخرى تحصل الدولة على الأموال من حصيلة ما تؤجره للغير من ممتلكات فى شكل أراضى زراعية أو مصانع أو متاجر أو مبانى أو من بيع مطبوعاتها وممتلكاتها الثابتة للغير. أو من منح حق امتياز *Royalties* للقطاع الخاص لاستغلال بعض الموارد الطبيعية داخل الدولة ، أو مقابل مساهمتها مع هذا القطاع فى استغلال هذه الموارد.

كذاك تسطيع الدولة الحصول على المبالغ اللازمة لتغطية جزءاً من إنفاقها عن طريق الاقتراض من الأفراد أو المؤسسات المالية أو البنك المركزى داخل

---

(١) انظر : كتاب الدكتور أحمد حافظ الجعوينى عن اقتصاديات المالية العامة ، دراسة فى الاقتصاد العام ، ١٩٦٧.

الدولة أو من الحكومات والمؤسسات المالية الأجنبية ، وهذا المصدر من مصادر التمويل يعتبر تمويل موقت حيث تلتزم الدولة بسداده بعد فترة معينة، ولذا فهو لايمثل دخلاً للدولة بالمعنى الحقيقى حتى إذا قامت بتأجيل سداده أو تجديد المديونية لفترات لاحقة .

وعلى خلاف المؤسسات والأفراد فى القطاع الخاص تستطيع الدولة خلق قوة شرائية جديدة عن طريق الإصدار النقدى وهى بذلك إنما تخلق قوة شرائية تتدفق فى السوق، ومثل هذا التمويل تضخمى بطبعه ، إذ أن تدفق القوة الشرائية فى السوق لابد وأن يقابله تدفق مقابل فى السلع والخدمات حتى لا تحدث ضغوط على ارتفاع الأسعار،، ولكن التجربة العملية أثبتت خطورة الالتجاء إلى هذا المسلك من وسائل تمويل الإنفاق العام، فعدم وجود حدود أو الالتزام بالمعايير الموضوعية فى تحديد حجم النقود المصدرة يشجع الدولة على الإفراط فى إتباع هذا السبيل والالتجاء إليه عندما ينضب معين المصادر الأخرى.

وبجانب القروض المحلية والأجنبية قد تحصل الدولة على منح أو هبات من الدول الأخرى، تستخدمها فى تغطية جزء من إنفاقها ، كذلك تمنح السلطات المركزية إعانات للمحليات لمواجهة أعبائها المتزايدة ، ولكن هذه الإعانات الداخلية بين مستويات الحكومة المختلفة لا تمثل مورداً إضافياً من موارد التمويل واكنها تمثل مدفوعات تحويلية تظهر إزدواج حسابى ينعكس فى ضخامة إيرادات الموازنة العامة للدولة عن الإيرادات الحقيقية .

ولما كانت الضرائب تمثل المصدر الرئيسى للإيراد العام بجانب أهميتها كأداة من أدوات السياسة المالية سوف نقتصر فى هذا الجزء على الحديث عن الضرائب وأنواعها وآثارها .

الضرائب والرسوم:

إن طبيعة الإنفاق العام تختلف عن طبيعة الإنفاق الخاص ، فالدولة لاتقدم خدماتها للجمهور لتحصل على عائد أو ربح ، وإنما يحدوها الصالح القومى العام فى المقام الأول، ولذا فإن مصادر تمويل الإنفاق العام قد لاتتوازن مع التكلفة الحقيقية لحجم هذا الإنفاق، ومع ذلك يختلف كل مصدر، فى هذا الخصوص عن المصدر الآخر.. فالضريبة لاتفرض مقابل نفع خاص وهى ليست مقابل تبادل سلعى أو خدمى بين الدولة ودافعى الضرائب، ولكن الرسم يقابله نفع معين لقاء استفادة يحصل عليها المواطن من الخدمة التى تؤديها الدولة .

وتتفق الرسوم مع الضرائب فى صفة الإلزام فى تحصيلها لذلك يسرى عليها ما يسرى على الضريبة من ضرورة اعتماد السلطات التشريعية ، وسريانها على كافة أفراد المجتمع دون تمييز، وأن تكون محددة القيمة أو السعر، واضحة القواعد سواء فى وقعها أو أسلوب جبايتها.

المعايير الضريبية :

إن تحديد المعايير الضريبية يتحدد على ضوء الأهداف المطلوب تحقيقها من فرض الضريبة ، فالضريبة تمثل مورداً هاماً من موارد الموازنة العامة للدولة ، والضريبة أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية ، لذلك يمكن التمييز بين سبع معايير ضريبية رئيسية :

١- معيار العدالة :

يرتبط معيار العدالة الضريبية ارتباطاً وثيقاً بهدف إعادة توزيع الدخل، وهو فى ذلك يرمى إلى تحقيق معاملة المولين المتساويين فى المراكز المالية

والاجتماعية معاملة واحدة ، ومن ذلك تختلف المعاملة الضريبية باختلاف الأوضاع المالية والاجتماعية للممولين ، وطبقاً لقواعد النظرية الاقتصادية يعتمد تحقيق عدالة توزيع الدخل على تحقيق التعادل بين المنافع الحدية لوحدة الدخل النقدى، لجميع أفراد المجتمع، لذلك يراعى فى تحقيق مبدأ العدالة الضريبية فرض الضرائب وتقديم الإعانات بشكل يؤدى إلى تحقيق هذا التوازن بين المنافع الحدية لذلك يتبع تطبيق هذا المعيار مبدأ القدرة على الدفع ، كأساس لجباية الضرائب أو تقديم الإعانات ويستخدم مستوى الدخل أو الثروة دليلاً على هذه القدرة ، ومن ثم ينبغى على الأفراد ذوى الدخول أو الثروات المتساوية تحمل قدراً متساوية من الضريبة ، وعلى من له قدره أكبر على الدفع أن يساهم بمبلغ أكبر مما يساهم به من له قدرة أقل.

وتجب الإشارة ، هنا على أن تحديد قواعد المساواة الضريبية يتوقف على التقدير الشخصى، وعلى إجماع الآراء حول معايير قياس القدرة على الدفع.

والعدالة الضريبية إما أن تكون أفقية *Horizontale Quity* بمعنى معاملة الممولين المتساويين فى الأوضاع المالية والاجتماعية بالتساوى أمام الضريبة، أو رأسية *Vertical Equity* بمعنى المفاضلة فى معاملة الأفراد ذوى المراكز المالية والاجتماعية المختلفة لتحقيق العدالة بينهم.

وكلا المدخلين إنما يعبران عن حقيقة واحدة وهى فرض أعباء ضرائبية تتساوى مع الأوضاع المالية والاجتماعية للمواطنين داخل المجتمع.

على أن المدخل الأفقى فى تطبيق معيار العدالة لايضيف أية صعوبات ، ولكن المدخل الرأسى يترك للمشروع الضريبى مشكلة تحديد سعر الضريبة المطلوب فرضة على كل طبقة من طبقات الدخل، فمسألة وضع تدرج معين

ى أسعار الضريبة طبقاً لضرائب الدخل أو الثروات المختلفة عملية صعبة
التصاعد فى تدرج سعر الضريبة كلما زاد حجم وعاء الضريبة يرجع إلى
رض تناقص منفعة وحدة الدخل النقدى مع زيادة حجمه ، ولايمكن
عد دها بالقطع.

ويحوم التساؤل فى هذه الحالة حول السعر الذي يجب فرضه على
بحة الدخل هو ١٠٪ أو ٢٠٪ مثلاً.. هل يتدرج ارتفاع سعر الضريبة من
٪ إلى ٢٠٪ مباشرة أو يكون التدرج أقل من ١٠٪ إلى ١٥٪ ثم إلى
٪؟ كل هذه أمور تخضع للتقدير الشخصى ولايوجد معيار موضوعى
ت لتحديدها بالقطع، ومن الناحية الأخرى يثار التساول حول مدى جدوى
ستخدام فرض تناقص المنافع الحدية للدخل كزريعة لتصاعد الضريبة .

٢- معيار كفاية الحصيلة :

لما كانت الضريبة تمثل المصدر الرئيسى لموارد الموازنة العامة للدولة ، فإن القواعد الضريبية تقضى بأن تكون الضريبة المفروضة ذات حصيلة كافية لتمويل الإنفاق العام.

٣- معيار المرونة :

ويتعلق بإمكانية تغيير حجم الحصيلة ، سواء بالزيادة أو بالنقص، دون حاجة إلى تغيير النظام الضريبى وحتى يتوفر هذا المعيار توضع النظم الضريبية بحيث يكفل تدرجها مع شرائح الدخل أو الثروة توافر المرونة الذاتية *Build-in-flexibili* .

٤- معيار الوضوح :

تتوقف سلامة النظام الضريبى وكفاءته على درجة وضوح الضريبة

للممول، ولذا فإن الحرص فى تصميم معدلات الضريبة بشكل سهل مع ضمان استقرار التشريع الضريبى وملائمته لظروف المجتمع يؤدى إلى الحد من التهرب من أداء الضريبة ويؤكد عدالتها.

٥- المعيار الاقتصادى :

يرتبط المعيار الاقتصادى بمعيار كفاية الضريبة ، فالضريبة كمورد رئيسى الدولة لها طرفان طرف يتعلق بمقدار الحصيلة وطرف يتعلق بتكاليف الجباية وحتى يعظم الدخل المحصل من الضريبة يجب أن تكون نفقات الجباية أقل ما يمكن. يضاف إلى ذلك مبدأ الحياد الضريبى والذى يقضى بألا يكون للضريبة آثار اقتصادية تعوق حركة الإنتاج ونموه.

٦- معيار الحياد الضريبى:

ويقصد به الحد من الآثار التى تترتب على فرض الضريبة ولايقصدها المشرع مثل الآثار على اتجاهات المستهلكين من حيث تفضيلهم للسلع المختلفة ، أو اختيارهم بين العمل والفراغ، أو بين الاستهلاك الحاضر والادخار للمستقبل.

وآثار الضريبة على قرارات المنتجين من حيث توظيفهم لعوامل الإنتاج ، والسلع المنتجة وحجم استثماراتهم ، أما إذا كان المشرع الضريبى يقصد إحداث تغير فى هذه القرارات فإن ما يترتب على ذلك من آثار مقصودة لاتتعارض مع مبدأ الحياد الضريبى.

٧- معيار الرفاهية :

تعتبر الضريبة وسيلة لتحقيق الرفاهية الاقتصادية ، واستخدام الضريبة كأداة من أدوات السياسة المالية إنما يرمى إلى تحقيق أوضاع أفضل لأفراد

المجتمع، ويتحقق ذلك إذا عملت الضريبة على تحسين ظروف وأحوال مجموعة من المواطنين دون الإضرار أو الإساءة إلى ظروف وأحوال مجموعة أخرى.

الأهداف الضريبية :

لما كانت الضريبة هى الأداة الرئيسية من أدوات السياسة المالية ، وهى أهم مورد فى حصيلة إيرادات الدولة ، لذا ينبغى على أى نظام ضريبى أن ينظر إلى الضريبة بصفيتها المذكورتين:

* الضرائب كأداة من أدوات السياسة المالية .
* والضريبة كمصدر للإيراد.

وتهدف الضريبة كأداة من أدوات السياسة المالية إلى :

أ) دفع عجلة النمو عن طريق زيادة الحوافز ورفع الإنتاجية – وتشجيع المدخرات وإعادة تخصيص الموارد – وترشيد الإنفاق وتشجيع الاستثمار وغيرها من السياسات التى تهدف إلى تحقيق مزيداً من الإنتاج ورفع مستوى المعيشة .

ب) تحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين: ومنطق العدالة يتحدد فى إطار استراتيجية المجتمع ونظرته إلى معيار العدالة ذاته، والوسائل الكفيلة بتحقيق ذلك : هل يقصد بها عدالة أفقية *Horizontal equity*، بمعنى معاملة الأفراد ذوى المستوى الواحد معاملة متساوية لتحقيق العدالة بينهم. أم أن المقصود بالعدالة ، العدالة الرأسية *Vertical equity* بمعنى معاملة الأفراد أصحاب المستويات المختلفة بطريقة غير متساوية لتحقيق العدالة بينهم، والقصد من أحد هذين المعيارين هو تحقيق مبدأ المساواة ، وذلك بحمل صاحب القدرة على الدفع أن يساهم بنصيب أكبر ممن هم أقل منه قدرة .

وإذا تيسر للسياسة الضريبية أن تحقق هذين الهدفين: الكفاية فى الإنتاج والعدالة فى التوزيع، فإنها بلاشك سوف تساهم فى تحقيق الرفاهية الاقتصادية للمجتمع.

جـ) تحقيق الاستقرار للنشاط الاقتصادى، والمحافظة على مستوى من العمالة يقترب من التوظف الكامل وبذلك تساعد الضريبة على الحد من التضخم والتخفيف من حدة الكساد.

وتهدف الضريبة بصفتها الثانية (مصدر للإيراد) إلى تدبير الموارد اللازمة لتمويل الموازنة العامة للدولة حتى تتمكن الدولة من تقديم الخدمات الضرورية لأفراد المجتمع وتغطى احتياجاته من السلع الاجتماعية كالتعليم والصحة والأمن والدفاع القومى والمرافق العامة دون حاجة إلى تمويل هذه الخدمات بالعجز، وامتصاص موارد الأوعية الإدخارية المعبئة من أجل دفع عجلة التنمية وتخصيصها للاستثمارات.

وحتى تحقق الضريبة هذا الهدف، ينبغى أن تتوخى الحكمة فى فرضها على الأوعية القادرة – لتعظيم حصيلتها من ناحية ، وإلى تطوير أداة تحصيلها ، ومن ثم تخفيض تكلفة جبايتها من ناحية أخرى.

وفى كل الأحوال يجب أن تهتم الضريبة بثلاثة سمات رئيسية:

أ) وقع الضريبة .

ب) المرونة .

جـ) الوضوح.

* لابد أن يتأكد واضع التشريع الضريبى أن عبء الضريبة سوف يقع على ما قصده من وعاء، فقد تفرض الضريبة على وعاء من الأوعية ويحدث أن ينتقل هذا العبء إلى وعاء آخر فلايتحقق المقصود من هدف فرض الضريبة سواء كان تحقيق كفاية فى الإنتاج أو عدالة فى التوزيع.

* ويتوقف مدى إنتقال الضريبة بين الأوعية المختلفة على مرونة الوعاء، فصاحب الوعاء المرن يتمتع بقدرة على نقل الضريبة سواءً إلى الخلف *Bachward Shift* ليضيفها إلى مورديه ، أو إلى الأمام *Forward Shift* ليضيفها على أسعار السلع ويتحملها غيره من المستهلكين أو تجار الجملة والتجزئة ، ولذا يجب على مشرع الضريبة أن يقوم بدراسة مستفيضة عن المرونات ليتحقق من سلامة تشريعه ووقعه على من قصده أساساً.

* ويعتمد نجاح النظام الضريبى على نمو الوعى الضريبى ودرجة استجابة المواطنين لأداء المفروض عليهم ، ولن يتأتى ذلك إلا إذا توافر العلم الكامل لدافعى الضرائب بما عليهم من واجبات وما لهم من حقوق أمام النظام الضريبى، ويرتبط هذا إلى حد كبير بدرجة وضوح الضريبة تشريعاً وأسلوباً، فالالتجاء إلى سياسة ضريبية تعدد الأنواع المختلفة للضريبة وتتعقد حساباتها يزيد من التهرب منها، أما قصداً أو جهلاً، بل تزيد فى هذه الحالة نفقات تحصيلها، بل ويصعب تتبع الوعاء الذى يتحمل وقعها، ومن ثم تنتفى عنها صفتها كأداة من أدوات السياسة المالية .

معدل الضريبة :

يقصد بمعدل الضريبة النسبة المئوية التى تفرض على قيمة الوعاء، وقد تتصاعد هذه النسبة مع زيادة الدخل ويسمى النظام الضريبى فى هذه الحالة «بالضرائب التصاعدية» ، وقد يتناقص هذا المعدل مع زيادة الدخل ويعرف هذا النظام «بالضرائب التنازلية» وقد يظل معدل الضريبة نسبة ثابتة من الوعاء وتسمى فى هذه الحالة «بالضرائب التناسبية».

وقد تأخذ الضريبة التصاعدية عدة صور مختلفة ، فقد يكون مقدار الضريبة ثابت بالنسبة لحجم معين من الوعاء مثال ذلك خصم مبلغ ما وليكن

٨٠ جنيه من الوعاء البالغ قيمته ١٠٠٠ جنيه فأقل ويرتفع سعر الضريبة إلى ٩٠ جنيه للألف الثانية و ١٠٠ جنيه للألف الثالثة .. وهكذا، ويعاب على هذا الأسلوب أنه وإن كان تصاعدياً فى جملته، إلا أنه تنازلى بالنسبة للممولين داخل الطبقة الواحد من الدخل، فضلاً عن القفزة فى التصاعد عندما ينتقل الممول من الشريحة الأولى ١٠٠٠ جنيه مثلاً إلى الشريحة الثانية مبتدئة بمبلغ ١٠٠١ جنيه، إذ أن زيادة الدخل بمقدار جنيه واحدة تعرضه إلى تحمل ١٠ جنيهات إضافية .

لذلك فإن فرض نسبة مئوية على الوعاء ولتكن ٨٪ للشريحة الأولى و٩٪ للشريحة الثانية .. وهكذا يقضى على تنازلية السعر داخل كل طبقة، ويشابه ذلك نظام ضريبة الإيراد العام المعمول به حالياً فى مصر طبقاً للقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ وضريبة كسب العمل طبقاً للقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩.

ومن أمثلة الضرائب التنازلية ضرائب الاستهلاك ، وبعض ضرائب الدمغة إذ أن فرض هذه الضريبة بمقدار واحد على جميع الممولين بغض النظر عن حجم وعاء الضريبة يجعل نسبة ما يدفعه الممولين ذوى الدخول المنخفضة إلى وعاء دخولهم أكبر بكثير من نسبة ما يتحمله من هم أكبر منهم دخلاً.

وعملية تحديد درجة تدرج تصاعد معدل الضريبة الذى يحقق المساواة فى التضحية أمر ليس بالهين بل إن مبدأ القدرة على الدفع يقرر أخذ مبلغ أكبر من الغنى عما يؤخذ من الفقير، وحتى تتحقق العدالة بينهم ينبغى مقارنة التدرج فى سعر الضريبة مع المنفعة الحدية لوحدة الدخل النقدى.. وتحديد هذه المنفعة غير قابل للقياس ولكنه قابل للترتيب فقط. ولذا فإن تحديد الفروق بين درجات المنفعة أمر يرجع إلى التقدير الشخصى ولاتوجد معايير فى الحياة العملية تحدد فواصله بصفة قاطعة.

الفصل الثامن

أنـــــواع الضـــــرائب

تعدد الضرائب ونظام الضريبة الواحدة :

ذكرنا فى الفصل السابق أن من أهم السمات التى يجب أن تتصف بها الضريبة حتى تحقق أهدافها تلك السمة الخاصة بالوضوح ويرتبط ذلك إلى حد كبير بدرجة التعدد فى الأنواع المختلفة للضرائب ، ولذا قد يفضل فى هذه الحالة الاعتماد على الضريبة الواحدة بدلاً من الضرائب المتعددة ، وخاصة فيما يختص بقواعد الضريبة ، فهى أكثر كفاءة من حيث طريقة الجباية وأكثر مرونة من حيث استجابتها للتغير فى حجم النشاط الاقتصادى، وأيسر تحقيقاً للعدالة لسهولة المقارنة بين الممولين نتيجة لتوحيد العبء، وعموماً فإن نظام الضريبة الواحدة أبسط وأيسر وأقل تعقيداً من نظام الضرائب المتعددة .

وقد يتميز نظام الضرائب المتعددة بغزارة الحصيلة ، ذلك أن خضوع الممول لأكثر من ضريبة واحدة يفقده الشعور بالعبء الضريبى، ومن ثم يقلل من التهرب ، ومن ثم لايضعف الحافز لديه على الإنتاج .

وهناك نظاماً وسطاً بين نظام الضريبة الواحدة ونظام الضرائب المتعددة. يعتمد على ما يسمى بنظام الضريبة الرئيسية التى تعطى الإيراد الأكبر تساعدها عدة ضرائب ثانوية أخرى لضمان تحقيق المعايير الضريبية التى ذكرناها فى الفصل السابق.

وسوف نستعرض فيما يلى الأنواع المختلفة للضرائب :

١- ضرائب الدخل :

تعتمد ضرائب الدخل على مجموع عوائد عوامل الإنتاج كمصدر لوعاء

هذه الضريبة .. والعبرة فى منح عائد لعامل الإنتاج يونبط بتحديد خدمات عوامل الإنتاج المنتجة والتفرقة بينها وبين الخدمات غير المنتجة .

ولقد أخذت فكرة إنتاجية بعض الأنشطة وعدم إنتاجية بعضها الآخر، أساساً لفرض الضرائب. ونادى البعض بالتخفيف عن الأنشطة المنتجة أو ما يعتبر نشاطاً أصيلاً.

٢- ضرائب رأس المال:

تعتبر الزيادة فى رأس المال، دورية كانت أو غير دورية ، دخلاً من دخول الأفراد، ويعتبر رأس المال مقياس على القدرة المالية للممول، وبذلك يعتبر مقياساً للقدرة على الدفع، فرأس المال يحقق إشباعاً لمالكه ، فضلاً عما يعطيه من ضمان لصاحبه عندما يتوقف دخله ، ونتيجة لما يعطيه من أثر للثروة يزيد رأس المال من الميل للاستهلاك، ومن ثم يخفض الميل للادخار. ولهذا السبب يرى البعض ضرورة خضوع رأس المال للضريبة ، بجانب خضوع ما يولده من دخل للضريبة ، بينما يعارض البعض هذا الرأى إذ يعتبرون إن إخضاع رأس المال للضريبة يمثل نوعاً من الازدواج ، ذلك لأن الدخل الذى تراكمت عنه هذه الثروة سبق خضوعه للضريبة ، كذلك تؤدى هذه الضريبة إلى تقليل الحافز على الادخار والاستثمار. كذلك هناك من الآراء التى ترى فى ضريبة رأس المال حافزاً على الاستثمار والحد من ترك الأموال عاطلة أو اكتنازها بالإضافة إلى آثارها على الحد من المضاربة فى العقارات[1].

---

(١) سوف يرد تعليق على الضريبة المقترحة على رأس المال فى نهاية الفصل السادس من هذا الكتاب.

كذلك هناك نوع من الضرائب يفرض على انتقال رأس المال عن طريق الهبات والوراثة للحد من تزايد الثروات، وتراكمها لأسباب اجتماعية بحتة.

ولكن غالباً ما تعامل انتقال الثروات معاملة ضريبية مختلفة من الثروات المتدفقة فى شكل دخل، نتيجة لعدم دوريتها، أو لكونها تحويلات رأسمالية، أو مكاسب رأسمالية لايقابلها مجهود أو تضحية من جانب المستفيد. ولكن هناك من الآراء التى تعارض فرض هذه الضريبة التى تحد من حرية انتقال الموارد الاقتصادية وتؤدى بجانب آثارها الإنتاجية إلى خفض رفاهية من كانوا سيستفيدون من انتقال رأس المال، ومن أمثلة الضرائب على رأس المال، ضريبة التركات التى تفرض على التركة ككل، ورسم الأيلولة، وضريبة الثروة سواء كانت فى شكل عقارات أو ممتلكات ملموسة (أثاث المنازل والسيارات والمجوهرات .. وغيرها)، ولكن صعوبة الحصر والتقدير بجانب ما تكتنفه هذه الضرائب من ازدواج يكتفى عادة بفرض ضرائب الملكية على العقارات، وبعض الممتلكات الشخصية الملموسة.

كذلك يمكن فرض ضرائب على انتقال الملكية مثل ضرائب انتقال ملكية العقارات وضرائب العائد *Turnover Tax* أو ضريبة المبيعات أو ضريبة المشتريات وهذين النوعين الأخيرين يمثلان ضرائب على الاستهلاك أكثر منها ضرائب على الثروة.

٣- ضرائب الاستهلاك:

يرى بعض الاقتصاديين[١] ضرورة فرض ضرائب على ما يحصل عليه

---

(١) انظر:

- J.S. Mill, Principles of Political economy, Book IV. Chapter II (London, 1921).

الفرد من الإنتاج وليس ما يضيفه إلى تيار السلع والخدمات. ذلك لأن القدرة على الدفع تتمثل فى حجم الدخل المنفق وليس فى مجموع الدخل، كذلك فإن ضرائب الاستهلاك تتميز بالبساطة وتتجنب الازدواج ، ذلك لأنها تفرض على إنفاق نهائى، ولكن يعاب على هذه الضريبة أنها تحد من الإنفاق وهى كذلك ضريبة تنازلية يقع عبئها الأكبر على ذوى الدخول الصغيرة وعلى عائد العمل، الذى يوجه معظمه للاستهلاك.

ورغم ما يوجه لهذه الضريبة من اعتراضات فلازالت هذه الضريبة تدر حصيلة غزيرة ، بالمقارنة بحصيلة ضرائب الدخل وخاصة فى الدول النامية وعلى مستوى المحليات.

٤- ضريبة القيمة المضافة :

تعتبر ضريبة القيمة المضافة أحد صور الضريبة العامة على المبيعات على المستوى القومى إذ تفرض على القيمة التى تضيفها منشآت الأعمال على السلع والخدمات التى تشتريها من المنشآت الأخرى، أى أن وعاء هذه الضريبة وهو ما يعرف بالقيمة المضافة يمثل الفرق بين حصيلة المبيعات والتكلفة المدفوعة لمنشآت أخرى للحصول على ما تتطلبه العملية الإنتاجية من مستلزمات إنتاج[١].

وقد ظهر هذا النوع من الضرائب لأول مرة فى الدانمارك اعتباراً من ٣ يوليو سنة ١٩٦٧ وتلتها فرنسا وألمانيا فى ١ يناير سنة ١٩٦٨، وهولندا والسويد فى سنة ١٩٦٩، وبلجيكا ولوكسمبورج وإيطاليا عام ١٩٧٠.

(١) تمثل هذه التكلفة : المواد الخام – السلع النصف مصنعة – الخدمات المقدمة أثناء العملية الإنتاجية (مثل خدمات البنوك والتأمين والإعلان) – السلع النهائية الجاهزة للبيع للمستهلكين – الآلات والمعدات وغيرها من السلع الرأسمالية.

ويمكن التفرقة بين ٤ أنواع من هذه الضريبة :

أ) ضريبة القيمة المضافة على مجمل الناتج القومى، ولذا فإن وعاء الضريبة هو: مجمل الناتج القومى = الاستهلاك + الاستثمار + صافى التصدير.

ب) ضريبة القيمة المضافة ذات الطابع الدخلى، ويمثل الدخل القومى وعاء هذه الضريبة .

جـ) ضريبة القيمة المضافة المعفاة من رأس المال، وتنقسم إلى قسمين:

١- ضريبة القيمة المضافة على الأجور.

٢- ضريبة القيمة المضافة على الاستهلاك.

٤- ولما كانت معظم المنتجات تمر بمراحل إنتاجية مختلفة قبل أن تصل إلى السوق، فإن بعض أجزاء من هذه المنتجات يباع ويشترى لمرات عديدة وحتى يمكن تجنب تكرار حساب هذه الأجزاء مرات عديدة فإنه يتعين الاعتماد على القيمة السوقية للسلع النهائية فقط فتجاهل الصفقات التى تتعلق بالسلع أو المنتجات الوسيطة.

والمقصود بالسلع النهائية هنا: «السلع والخدمات التى تشترى بغرض الاستخدام النهائى وليس بغرض إعادة البيع أو إجراء عمليات إنتاجية عليها أو تصنيعها». كما أن المقصود بالسلع أو المنتجات الوسيطة : «المشتريات من السلع والخدمات بغرض إجراء عمليات إنتاجية إضافية عليها أو تصنيعها أو إعادة بيعها». غير أن القيمة السوقية لمبيعات السلع النهائية تحتوى على كل الصفقات الوسيطة التى تدخل فى إنتاجها دون إعادة إضافة للسلع الوسيطة ، ومن ثم نتجنب الازدواج فى الحساب. ولتوضيح ذلك نورد مثالاً

للعمليات التى يمر بها إنتاج بدله من الصوف حتى تصل إلى يد المستهلك، المستخدم النهائى لهذه السلعة . وكما يتضح من الجدول الآتى هناك خمسة منشآت تتولى هذه العمليات.

مرحلة الإنتاج (١)	قيمة المبيعات (٢)	القيمة المضافة (٣)
منشأة (أ) صوف خام	١٥	١٥
منشأة (ب) غزل ونسج الصوف	٢٥	١٠
منشأة (جـ) صناعة الملابس	٤٥	٢٠
منشأة (د) تاجر الجملة	٥٥	١٠
منشأة (هـ) تاجر التجزئة	٧٠	١٥
المستهلك (المستخدم النهائي)	٢١٠	٧٠ جنيه

تتولى المنشأة (أ) الحصول على الصوف الخام وتعطيه للمنشأة (ب) بمبلغ ١٥ جنيه ، وهو يعادل مجموع عوائد عوامل الإنتاج فى المنشأة (أ) (الأجور + الإيجارات + الفوائد + الأرباح) وتقوم المنشأة (ب) بإجراء عمليات الغزل والنسيج على الصوف ثم تبيعه للمنشأة (جـ) بمبلغ ٢٥ جنيه . ولكن كيف تتصرف المنشأة (ب) فى مبلغ الـ ٢٥ جنيه التى تحصل عليها ؟

كما أوضحنا فإن ١٥ جنيه تذهب إلى المنشأة (أ) والباقى (١٠ جنيهات) يستخدم فى تسديد عوائد عوامل الإنتاج المشتركة فى غزل ونسج الصوف، ثم تقوم المنشأة (جـ) (مصنع الملابس) ببيع البدل إلى المنشأة (د) ، وهى تاجر الجملة فى الملابس ، والذي يقوم بدوره ببيعها إلى تاجر التجزئة (المنشأة «هـ») وأخيراً يشتريها المستهلك بمبلغ ٧٠ جنيه. وفى كل مرحلة الإنتاج تدفع كل منشأة الفرق بين ثمن شراء المنتج الذى يستلزمه عملياتها الإنتاجية وقيمة ما تحصل عليه من بيع إنتاجها فى شكل أجور وإيجارات وفوائد وأرباح لعوامل الإنتاج التى استخدمتها.

ونظراً لأن قيمة السلعة النهائية بسعر السوق تعادل مجموع القيم المضافة فى المراحل المتعددة لإنتاجها، فإن استخدام القيمة المضافة كوعاء للضريبة يحقق هدفين فى وقت واحد: الأول بتجنب الأزدواج فى الحساب، والثانى يبين مسار العمليات الإنتاجية التى أجريت على السلعة من منشأها الأصلى حتى تصل إلى يد المستهلك ، وبالتالى يمكن رد الضريبة لكل مرحلة من المراحل بشكل أكثر كفاءة وعدالة .

٥- وتوجد ثلاثة طرق رئيسية لحساب ضريبة القيمة المضافة :

الأولى: وتسمى طريقة الإضافة (*Addition Method*) وتستمد هذه الطريقة قاعدة حسابها من منطلق الفكرة فى أن القيمة تنتج من أنشطة عوامل الإنتاج ، ولذلك فهى تقوم على حساب القيمة المضافة لأى منشأة بجمع عوامل الإنتاج فى هذه المنشأة . وهذه الطريقة تلائم ذلك النوع من الضرائب الذى يعرف بضريبة القيمة المضافة ذات الطابع الداخلى (*The Income type of Value-added tax*) والتى تضم فى قاعدتها عوائد عوامل الإنتاج بما فيها سعر الفائدة والأرباح . والربح المقصود هنا الربح الصافى من الإهلاك كما هو الحال فى ضريبة الدخل. كذلك يحتسب المخزون (*Inventory Accounting*) بنفس الطريقة التى تتبع فى ضريبة الدخل ، وإذا كانت المنشأة تقوم بإنتاج السلع الرأسمالية بنفسها بدلاً من شرائها فإن طريقة الإضافة تحصر قيمة هذه السلع الرأسمالية التى تضيفها هذه المنشأة عند حساب المنشأة .

والطريقة الثانية : تعرف بطريقة الخصم (*Substraction Method*) وهى تناسب ذلك النوع من ضرائب القيمة المضافة على الاستهلاك ، وتقوم

طريقة الحساب على خصم مشتريات المنشآت التى تحصل عليها المنشآت الأخرى بما فيها مشتريات السلع الرأسمالية من مبيعاتها ، ويمثل الفرق القيمة التى أضافتها المنشأة بالقيام بنشاطها. ولكن صافى العائد الذي تحصل عليه المنشأة من سلعها الرأسمالية يعفى من الضرائب نتيجة لخصم مشتريات هذه السلع بالكامل خلال السنة[1].

وبإتباع هذه الطريقة لانحتاج إلى أخذ السلع الرأسمالية التى تنتجها المنشأة بنفسها أو المخزون فى الحسبان. ذلك لأن إتباع طريقة الإضافة فى حساب وعاء ضريبة القيمة المضافة على الاستهلاك ليس بالأمر الهين ، حيث أن تجنب إضافة الإهلاك والزيادة فى المخزون (فى آخر المدة عن أول المدة) إلى صافى الربح (وذلك بخصم هذه الأجزاء من تكلفة السلع المباعة لحساب صافى الربح) . أى بخصم السلع الرأسمالية سواء كانت مشتراه أو منتجة داخل المنشأة ذاتها، كذلك بخصم الزيادة فى المخزون فى آخر المدة .

وتعرف الطريقة الثالثة بطريقة الإئتمان الضريبى *(The tax credit method)* ، وهى تختلف عن طريقة الخصم وتلاقى قبولاً واسعاً. وبإتباع هذه الطريقة يطبق معدل ضريبة القيمة المضافة على إجمالى مبيعات المنشأة دون خصم أى شيء منها ويخصم من هذه الضريبة المحصلة مبدئياً الضرائب المماثلة التى تظهر فى مستندات المنشآت التى تقوم ببيع المواد المختلفة للمنشأة التى تحاسب على الضريبة . فبدلاً من طرح قيمة المشتريات من المبيعات وتطبيق معدل الضريبة على الفرق. فإننا نقوم بخصم ضريبة المشتريات من ضريبة المبيعات. وغالباً ما نتبع هذه العملية شهرياً حيث نقوم

(١) والحقيقة أن جزء من هذه السلع يهلك خلال السنة ، بينما يساهم الجزء الباقى فى إضافة إنتاج فى سنوات لاحقة.

بخصم مجموعات الضرائب المحصلة على مشتريات المنشأة خلال شهر ما من الضريبة المحصلة على مبيعات هذه المنشأة فى هذا الشهر.

وتفيد هذه الطريقة (طريقة قيد الضريبة تحت الحساب) فى الحالات التى يراد فيها خفض معدل ضريبة القيمة المضافة عند مرحلة من مراحل الإنتاج أو مراحل التوزيع، ولتكن مرحلة المواد الخام أو المنتجات الزراعية دون خفض إجمالى الضريبة المفروضة على القيمة المضافة الإجمالية . فالضريبة المخفضة عند المرحلة السابقة سوف ترفع بنفس المقدار الضريبة فى مرحلة لاحقة . وسيكون معدل الضريبة المحدد على القيمة الإجمالية لسلعة هو نفس المعدل المطابق فى المرحلة الأخيرة (مرحلة التجزئة) . مثل هذه النتجة لايمكن الوصول إليها بإتباع طريقة الإضافة أو طريقة الخصم .. ويتضح ذلك من المقارنة المبينة فى الجداول التالية والتى تمثل فيها المرحلة ٣ مرحلة التجزئة . فبينما يبلغ معدل القيمة المضافة الإجمالية ١٧٠÷ ٢٥٠٠ (٤,٨٥٧٪) فى ظل طريقة الإضافة أو طريقة الخصم يساوى هذا المعدل ٥٪ فى حالة إتباع طريقة قيد الضريبة تحت الحساب.

المرحلة	المشتريات من المنشآت الأخرى	القيمة المضافة	معدل الضريبة	الضريبة المدفوعة	الضريبة المتراكمة
١	صفر	١٠٠٠	٥٪	٥٠	٥٠
٢	١٥٠٠	٥٠٠	٤٪	٢٠	٧٠
٣	١٥٧٠	٢٠٠٠	٥٪	١٠٠	١٧٠

وفى حالة إتباع طريقة قيد الضريبة تحت الحساب تعتمد الضريبة المتراكمة *The Cumulated tax* فقط على معدل الضريبة المطبق فى

المرحلة ٣

المرحلة	الضريبة	
١	٥٠	(٥٪ على ١٠٠٠ مبيعات = ٥٠ ، ناقص صفر ضريبة مقيدة تحت الحساب.
٢	١٠	(٤٪ على ١٥٠٠ مبيعات = ٦٠ ، ناقص ٥٠ ضريبة مقيدة تحت الحساب)
٣	١١٥	(٥٪ على ٣٥٠٠ مبيعات = ١٧٥ ، ناقص ٦٠ ضريبة مقيدة تحت الحساب، أى ناقص ٤٪ على ١٥٠٠ مبيعات)

ولذا فإن الضريبة المتراكمة تساوى فى هذه الحالة ١٧٥ أى ٦٪ من مبلغ ٣٥٠٠ جنيه مبيعات مقابل ١٧٠ فى حالة طريقتى الإضافة والخصم ، وذلك لأن خصم الضريبة بنسبة ١٪ فى المرحلة ٢ ، قد صاحبه خصم ٤٪ من المرحلة الأخيرة عند اتباع طريقة قيد الضريبة تحت الحساب، وبذلك أصبح معدل الضريبة فى المرحلة ٥٪ ، لذلك فإن الأثر الرجعى لهذه الطريقة يوحد سعر الضريبة ويتحدد هذا السعر بالمعدل السائد فى المرحلة الأخيرة.

فإذا أريد إعفاء مرحلة أو أكثر من مراحل الإنتاج أو التوزيع كلية من ضريبة القيمة المضافة فإن طريقة قيد الضريبة تحت الحساب تخفق فى تسجيل المقدار الصحيح للضريبة المتراكمة ما لم :

أ) تكون المرحلة المعفية هى المرحلة الأولى (مرحلة المواد الخام ، أو

ب) إعادة الضريبة المحصلة سابقاً للبائع المعفى فى مرحلة الإعفاء ، أو

جـ) إذا حسبت ضريبة ظلت ظهر فى المستندات التى يصدرها البائع ليحصلها من المشترى.

ويمكننا إعطاء مثال لدرجة الصعوبة التى تكشف طريقة قيد الضريبة تحت الحساب فى هذه الحالة بإجراء تعديل على أرقام المثال السابق على النحو التالى.

لنفرض أن الضرائب المدفوعة على القيمة المضافة فى كل مرحلة هى نفس الضرائب التى تسود فى حالتى طريقة الإضافة وطريقة الخصم :

المرحلة	المشتريات من المنشآت الأخرى	القيمة المضافة	معدل الضريبة	الضريبة المدفوعة	الضريبة المتراكمة
١	صفر	١٠٠٠	٥٪	٥٠	٥٠
٢	١٠٥٠	٥٠٠	معفاة	صفر	٥٠
٣	١٥٥٠	٢٠٠٠	٥٪	١٠٠	١٠٠

وعند استخدام طريقة قيد الضريبة تحت الحساب فإن الضريبة المدفوعة تصبح :

المرحلة (١) : ٥٠ (٥٪ من ١٠٠٠ مبيعات = ٥٠ ، ناقص صفر ضريبة تحت الحساب).

المرحلة (٢) : صفر (صفر٪ من ١٥٠٠ مبيعات = صفر ولذلك لايوجد أى قيد تحت الحساب لمبلغ الـ ٥٠ جنيه)

المرحلة (٣): ١٧٧,٥٠ (٥٪ من ٣٥٠٠ مبيعات = ١٧٧,٥٠، ناقص ضريبة تحت الحساب دفعت فى المرحلة ٢ أى صفر = ١٧٧,٥٠)

الضريبة المتراكمة = ٢٢٧,٥٠

ويلاحظ أنه باستخدام معدل يساوى صفر عند المرحلة الأولى فإن طريقة قيد الضريبة تحت الحساب تعطى النتائج المطلوبة ولايوجد أية مبالغة فى الضرائب المدفوعة فى هذه المرحلة .

وقد يعتقد أن منح الإعفاء فى أية مرحلة من مراحل الإنتاج أو التوزيع على المنشآت الصغيرة كى تتمكن من تخفيض التكاليف الإدارية بالنسبة للإيراد، فإذا كانت هذه المرحلة من المراحل الوسطى، فإن المبالغة فى الضريبة الناشئة من إتباع طريقة قيد الضريبة تحت الحساب سوف تتركز على السلع التى تتعامل فيها المنشآت الصغيرة ، ولذا تتمتع المنشآت الكبيرة بمركز تنافسى.

فإذا كانت المرحلة المعفية هى مرحلة صناعية مثال: تاجر جملة يشترى من منشأة صناعية صغيرة كانت معفية فإن هذا التاجر سوف يتحمل عبء هذه الضريبة لأنه لن يستطيع نقلها عند إعادة البيع لعدم وجود تسجيل لها على مستنداته . ويمكن للمنشأة الصناعية الصغيرة أن تسجل على مستندات بيعها لتاجر الجملة قيمة الضريبة على السلع المشتراه . ولكن مثل هذا الإجراء يقتضى من رجال الضرائب مراجعة دورية لمستندات المنشأة الصغيرة كى يتحقق من صحتها.

وإذا كانت المنشأة المعفية من الضريبة هى تاجر تجزئة فإن طريقة قيد الضرائب على الحساب لن تضيع حقوق الضرائب المدفوعة سابقاً، ولكنها تفقد مقدار صغير جداً من الإيراد يساوى معدل الضريبة ، مضروباً فى القيمة المضافة لتاجر التجزئة .

٦- ويمكن التمادى فى شرح أسس أخرى لحساب ضريبة القيمة المضافة

وتتبع آثارها ومدى إنتقالها بين مراحل الإنتاج المختلفة ، ولكنا نود أن نقتصر فى الحديث على هذه الطرق الثلاث، ونخلص منها أن ضريبة القيمة المضافة ، وإن كانت تحقق عدالة فى جباية الضريبة نظراً لوقوعها على القيمة التى أضافها الشخص فقط، وكذلك تجتب الازدواج الضريبى لأنها لاتكرر حساب المنتجات الوسيطة ، وتمنع التهرب الضريبى لأن كل مرحلة تعتمد على مستندات المراحل التى تسبقها ، إلا أن مثل هذه الضريبة تتطلب انتظام المستندات وتقدم نظم البيع، ونظام التسجيل لايتوفر فى البلاد النامية الأمر الذى يحتاج إلى تمهيد وإعادة فى التنظيم قبل الأقدام على فرض مثل هذا النوع من الضرائب.

الضرائب المباشرة وغير المباشرة :

تعتبر الضريبة مباشرة ، إذا كانت تنصب على دخل أو رأسمال أو شخص الممول، بينما تعتبر غير مباشرة ، إذا كانت تنصب على عمليات تبادل السلع فى مراحل الإنتاج والاستهلاك أو انتقال الملكية فقط.

وهناك من يرى أن معيار التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة يكمن فى التفرقة بين فكرة الشخصية والعينية ، فالضرائب المباشرة ضرائب شخصية ، وغير المباشرة ضرائب عينية ، أى أن الضريبة تكون مباشرة إذا قصد المشرع شخص الممول أى لو كانت تنصب رأساً على وعاء الضريبة ، وهى غير مباشرة إذا كانت تنصب على ماله.

ومن المعايير الأخرى التى يقترحها البعض للتفرقة بين الضرائب المباشرة والمغير مباشرة معيار عبء الضريبة واستقراره ، فإذا أمكن للممول أن ينقل عبء الضريبة إلى الغير، تعتبر الضريبة غير مباشرة ، وإذا لم يمكنه نقله واستقر هذا العبء على المكلف بالدفع أصلاً، نعتبر الضريبة مباشرة .

وهناك من يرى أن التفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة ، يعتمد على مدى تمشى كل منها مع المعايير الضريبية المختلفة ويقرون أن الضرائب المباشرة تستجيب لمعايير المرونة والعدالة ، والوضوح والاقتصاد والرفاهية ، أما الضرائب غير المباشرة فإنها تستجيب لمعايير كفاية الحصيلة مع الثبات النسبى فى أوقات الركود والكساد ومرونتها فى أوقات الرواج .

ومهما يكن من المعايير المستخدمة فى التفرقة بين الضرائب المباشرة (مثل ضريبة الدخل) والضرائب غير المباشرة (مثل ضريبة الاستهلاك، والضريبة العامة على المبيعات والرسوم الجمركية) ، فإن الظروف والأحوال القائمة فى كل بلد وتغيرها مع الزمن لها دور فى درجة تفضيل اعتماد كل منها على نوع الضرائب الأكثر ملائمة لهذه الظروف.

ففى الدول المتقدمة حيث تزداد أهمية النشاط الصناعى والتجارى، ومن ثم تزداد أهمية الناتج القومى بالنسبة لحجم التجارة الخارجية ، وحيث يرتفع نصيب الفرد من الدخل القومى، فإن النظام الضرائبى يكون أدق والوعى الضرائبى أقوى، ولذا تفوق الضرائب المباشرة من حيث الأهمية على الضرائب غير المباشرة .

كذلك فإن تعرض الدولة للأزمات يزيد من اعتمادها بدرجة أكبر، على الضرائب غير المباشرة ، لغزارة الحصيلة وعدم وجود فيصل زمنى بين فرض الضريبة وجبايتها بل أن الضرائب غير المباشرة لايشعر الممول بضخامة العبء الذى يتحمله بينما تظهر ضرائب الدخل (وخاصة بالنسبة لأصحاب الدخول المرتفعة) ثقيلة العبء، إذا أن آثارها تظهر مباشرة ، ولذا تلاقى معارضة شديدة عن الضرائب غير المباشرة .

الفصل التاسع

النظام الضريبى فى جمهورية مصر العربية

كان النظام الضريبى فى جمهورية مصر العربية يقوم على فكرة الضرائب المتعددة ، حيث يفرق بين الضرائب على الدخل والضرائب على رأس المال والضرائب على الإنتاج والاستهلاك والتبادل.

١- ضرائب الدخل :

صدر القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بفرض ضريبة على إيرادات رؤوس الأوال المنقولة وعلى الأرباح التجارية والصناعية وعلى كسب العمل. وقد تضمن كتباً أربعة ، يتناول:

الكتاب الأول: الضريبة على إيراد رؤوس الأموال المنقولة .

والكتاب الثانى: الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية .

والكتاب الثالث: الضريبة على كسب العمل بشقيها ضريبة الأجور والمرتبات وما فى حكمها وضريبة أرباح المهن غير التجارية .

والكتاب الرابع: أحكاماً عامة لكل الضرائب.

وفى يوليو سنة ١٩٤٩ صدر القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ بفرض ضريبة عامة على الإيراد.

ومنذ قيام ثورة ١٩٥٢ ومع تحرر السياسة المالية تغير مفهوم الضريبة وظهرت أنواع جديدة من الأنشطة الخاضعة لها ، سواء بعد صدور القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ الذى استحدث الشركات ذات المسئولية المحدودة ، أو بعد صدور قوانين التأميم فى سنة ١٩٦١ وظهور شركات القطاع العام التى

ساهمت فى تصنيع البلاد وبدأت تظهر أنواع كثيرة من الأنشطة لم يكر للبلاد عهد بها فى الماضى.

وقد أسفر التطبيق العملى لقوانين الضرائب عن ثغرات اقتضى الأمر سدها، وصدرت بعد ذلك عدة تشريعات بتعديل بعض أحكامها، إلا أن هذه التعديلات لم تكن كافية واقتضى الأمر تطوير النظام الضريبى القائم بحيث يحقق الأهداف الآتية :

١- أن يساهم كل فرد حسب طاقته المالية فى الأعباء العامة والعمل على تخفيف عبء الضرائب على الطبقات غير القادرة ، كفالة لعدالة توزيع الأعباء.

٢- ألا تتناول الضريبة إلا ما يزيد على ما يلزم الممول وأسرته .

٣- تشجيع الانطلاق فى النشاط الاقتصادى بما يؤدى إلى زيادة الاستثمار المنتج وتنشيط القطاع الخاص وجذب أموال المستثمرين الأجانب للنشاط الاقتصادى فى مصر وعدم التميز بين المصريين والأجانب بما يتفق مع سياسة الانفتاح ومتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

٤- أحكام القواعد التى تخضع الدخول الطفيفة للضريبة بحيث تتحمل نصيبها فى الأعباء العامة .

٥- مراجعة شاملة لنطاق سريان كل ضريبة وما احتوته من إعفاءات بحيث تتوافر سياسة ضريبية متسقة فى إطار السياسة العامة للدولة .

٦- معالجة الثغرات التى أسفر عنها التطبيق فى السنوات الماضية .

٧- تبسيط وتنظيم إجراءات ربط الضريبة وتحصيلها بما يحقق التيسير على المولين والسيولة فى الحصيلة .

٨- تجميع أحكام ضرائب الدخل والقوانين المتعلقة بها فى قانون واحد كخطوة مرحلية فى طريق الأخذ بنظام الضريبة الموحدة .

لهذه الأسباب ولضرورة إنجاز هذا التطوير الذى تتطلع إليه البلاد قدمت الحكومة إلى مجلس الشعب مشروع قانون الضرائب على الدخل (رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١) بفرض مجموعة من الضرائب النوعية وضريبة عامة على الدخل.. ويتضمن سبعة كتب هى:

١- الكتاب الأول : الضريبة على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة .

٢- الكتاب الثانى: الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية .

٣- الكتاب الثالث: الضريبة على المرتبات وما فى حكمها والأجور والمكافآت.

٤- الكتاب الرابع: الضريبة على أرباح المهن غير التجارية .

٥- الكتاب الخامس: الضريبة على مجموع الدخل.

٦- الكتاب السادس: الضريبة على أرباح شركات الأموال والشركات ذات المسئولية المحدودة .

٧- الكتاب السابع: الأحكام العامة .

أولاً: الملامح الرئيسية لمشروع قانون الضرائب على الدخل (قانون ١٥٧ لسنة ١٩٨١):

١- أبقى المشروع على نظام الضرائب النوعية جنباً إلى جنب مع الضريبة العامة على الإيراد مع الجمع بين أحكام هذه الضرائب فى قانون واحد.

٢- فرق المشروع بين المنشآت التجارية والصناعية الفردية وشركات

الأشخاص وبين شركات الأموال والشركات ذات المسئولية المحدودة التى أخضعها لضريبة باسم (الضريبة على أرباح شركات الأموال والشركات ذات المسئولية المحدودة) وأفرد لها الكتاب السادس وتتناول هذه الضريبة أرباح تلك الشركات قبل التوزيع.

٣- أدمج الضريبة على إيرادات القيم المنقولة والضريبة على فوائد الديون والودائع والتأمينات فى ضريبة واحدة باسم (الضريبة على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة) وأفرد لها كتاباً خاصاً هو الكتاب الأول.

٤- تم تجميع الأحكام العامة لكافة الضرائب النوعية والضريبة العامة على الإيراد فى كتاب واحد هو الكتاب السابع الذى تناول كافة الأحكام المتعلقة بحصر الممولين والإقرارات وإجراءات الربط وإعلان الممولين وإجراءات الطعن والتصالح فأداء الضريبة وتحصيلها بما فى ذلك المقاصة والإسقاط والتقادم والجزاءات والأحكام المنوعة بعد أن كانت متفرقة فى قوانين متعددة .

٥- وحد أسعار الضرائب على إيرادات القيم المنقولة والأرباح التجارية والصناعية والمهن غير التجارية ، وذلك بإدماج الأسعار الأصلية لهذه الضرائب مع أسعار الضرائب الإضافية للدفاع والأمن القومى وأسعار الضرائب المفروضة لصالح المجالس المحلية والبلدية ، وذلك توحيداً للعبء وتيسيراً على الممولين والإدارة المصرفية .

ثانياً: توسيع نطاق الضريبة تحقيقاً للعدالة بحيث يتحمل كل قادر نصيبه العادل فى أعباء الدولة ، وذلك بإخضاع:

١- دخول لم تكن تخضع من قبل مثل الوحدة السكنية الواحدة المفروشة، وصافى الأرباح التى تتحقق من أى نشاط تجارى أو صناعى ولو تم فى صفقة واحدة .

٢- دخول كانت معفاة من الضريبة مثل أرباح تربية المواشى والنحل والدواجن وتفريخها وأرباح الاستغلال الزراعى.

٣- دخول كان يثور حول خضوعها للضريبة بعض الجدل رؤى إخضاعها للضريبة بالنص الصريح ، وهى الأرباح الناتجة من تأجير آلات الزراعة والرى الميكانيكية .

٤- إخضاع فائض التصفية فى شركات التوصية وأرباح التصرف فى حصص التأسيس أو حصص أصحاب النصيب للضريبة على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة .

ثالثاً: تشجيع الإدخار والاستثمار فى ظل سياسة الانفتاح، وذلك عن طريق:

١- إعفاء فوائد الودائع بالبنوك وبصناديق توفير البريد والبنوك من الضريبة .

٢- تخفيض نصف الضريبة المستحقة على أنصبة حاملى السندات والمزايا النقدية أو العينية التى يحصل عليها المؤمن أو المدخر فى شركات التأمين والادخار.

٣- السماح بخصم ما يعادل ٢٠٪ من قيمة ما يشترى من آلات ومعدات جديدة من وعاء الضريبة وذلك بالإضافة إلى نسب الاستهلاك العادية .

٤- السماح برد الضريبة التى يكون قد سبق أداؤها على الأرباح الرأسمالية الناتجة عن بيع أى أصل أو المحققة عن التعويضات نتيجة إهلاك الأصول إذا ما استخدم ثمن البيع أو التعويض فى

شراء أصول جديدة تحل محل الأصول المباعة أو الهالكة بشروط معينة ، وذلك تشجيعاً على تجديد الآلات والمعدات بما يؤدى إلى زيادة الإنتاج .

٥- عدم خضوع الأرباح الناتجة من إعادة تقييم الأصول عند تقديمها كحصة عينية نظير المساهمة فى رأس مال المشروعات الاستثمارية الجديدة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية .

٦- يسر خصم بعض المخصصات الضرورية من وعاء الضريبة ، وكذلك خصم كافة المخصصات التى تكونها شركات التأمين طبقاً لقوانين التأمين.

٧- رفع الشريحة المعفاة فى الضريبة العامة على مجموع الدخل من ١٠٠٠ جنيه إلى ١٢٠٠ جنيه مع تخفيض سعر أعلى شريحة من ٩٥٪ على ما يتجاوز ١٠٠٠٠ جنيه إلى ٧٠٪ على ما يتجاوز ٧٠٠٠٠ جنيه تشجيعاً للممولين على زيادة نشاطهم أو استحداث أوجه نشاط جديدة وحتى لا يصل السعر إلى حد مصادرة الدخول المرتفعة .

رابعاً: منع التهرب الضريبى :

١- تشديد العقوبة بالزيادة فى قيمة الغرامة ، سواء فى جريمة استعمال الطرق الاحتيالية أو الاشتراك فيها، وذلك بالإضافة إلى عقوبة الحبس والتعويض مع استحداث عقوبات تبعية فى جريمة استعمال الطرق الاحتيالية .

٢- استحدث فرض غرامة إدارية تهديدية فى حالة عدم تقديم البيانات التى تطلبها المصلحة .

٣- استحدث حق مصلحة الضرائب فى إجراء الربط الإضافى الحالات الآتية :

أ) حالة الزيادة الطارئة فى ثروة الممول وزوجته وأولاده القصر التى يعجز عن إثبات مصدرها من واقع إقرار الذمة المالية الذى الزم المشروع المولين بتقديمه كل ثلاث سنوات.

ب) حالة وفاة الممول وكانت التركة التى خلفها بالإضافة إلى تصرفاته التى تمت بدون مقابل إلى ورثته حال حياته تزيد عن ثروته طبقاً لما ورد بإقرار الذمة المالية المشار إليه مضافاً إليها أرباحه التى حققها بعد خصم المصروفات المناسبة له ولعائلته.

٤- إضافة إيرادات ما تمتلكه الزوجة والأولاد القصر إلى إيرادات الزوج أو الولى الشرعى – على أن يكون لصاحب الشأن رفع الأمر للقضاء لإقامة الدليل على أن التملك لم يكن من أموال الزوج أو الولى الشرعى.

٥- إخضاع التصرف فى العقارات التى تتم بين الأصول والفروع لضريبة الأرباح التجارية والصناعية بعد أن كان مستثنى من الخضوع لهذه الضريبة .

خامساً: التيسير على المولين لرفع المعاناة عن الطبقات الفقيرة ومحدودى الدخل:

١- رفع حدود الإعفاء للأعباء العائلية فى الضرائب النوعية والضريبة العامة على مجموع الدخل وأطلاقها بالنسبة للضريبة على المرتبات وما فى حكمها والأجور.

٢- رفع حدود الإعفاء لعمال اليومية .

٣- استفادة الشريك الذى لم يطعن أو الذى لم يخطر بالتوقف فى الميعاد من طعن أو إخطار أى شريك آخر.

٤- توزيع متجمد المرتبات وما فى حكمها على سنوات الاستحقاق عند حساب الضريبة عليها.

٥- جواز تقديم الإقرار إلى المأمورية المختصة عن طريق ارساله إليها بالبريد الموصى عليه مع علم الوصول.

٦- اعتبار الشهادات الصادرة من الجهات التى قامت بالخصم والإضافة مستنداً للوفاء بالضريبة فى حدود المبالغ الثابتة بها.

٧- تخفيض سعر الضريبة على أرباح المهن غير التجارية فى أعلا شريحة من ٢٢٪ إلى ٢٠٪.

٨- رفع الشريحة المعفاة من الضريبة العامة على مجموع الدخل من ١٠٠٠ جنيه إلى ٢٠٠ ١جنيه.

٩- قضى بتحديد المصروفات فى أرباح المهن غير التجارية على أساس المصروفات الفعلية فى جميع الأحوال بالإضافة إلى خصم ١٠٪ من الأرباح الصافية مقابل الاستهلاك البشرى.

١٠- تشجيع المولين على امساك حسابات منتظمة بعد أن أصبحت العبرة بالحسابات المنتظمة بأمانتها ومدى إظهارها للحقيقة ، سواء كانت فى شكل سجلات أو بيانات أو كشوف أو أوراق منفصلة بشرط اعتمادها من محاسب.

سادساً: إحكام حصر وربط وتحصيل الضريبة عن طريق:

١ التوسع فى نظام الخصم والإضافة تحت حساب الضريبة ، وذلك بإضافة عمليات الشراء والواردات والصادرات.

٢- التوسع فى الجهات التى تقوم بالخصم والإضافة ، وذلك بإضافة الجمعيات التعاونية - النقابات - الروابط - الأندية - الاتحادات.

٣- إلزام أصحاب الوحدات السكنية المفروشة ، وكذلك العقارات والمسئولين عن إدارتها بالتبليغ عن الوحدات السكنية المفروشة .

٤- إلزام أصحاب العقارات بالأخطار عن المقاولين والمهنيين عند القيام بأعمال الإنشاء أو الترميم أو الهدم.

٥- اشتراط الحصول على البطاقة الضريبية عند منح أى ترخيص لمزاولة أى تجارة أو صناعة .

٦- العدول عن المحاسبة على أساس الأرباح الحكمية واتباع نظام المحاسبة على أساس الأرباح الفعلية اعتباراً من السنة الضريبية ١٩٧٦.

٧- استثناء مصلحة الضرائب من أحكام القانون رقم ٣٠ لسنة ٧٢ الذى يوقف إجراء الحجز والبيع الإداريين عند وجود منازعة فى أهل الدين مما كان يعوق تحصيل المتأخرات الضريبية .

٨- فرض غرامة تأخير على رصيد المتأخرات أول كل عام لحث الممولين على سرعة تسديد الضرائب مما يساعد على الإجهاز على المتأخرات والتفرقة بين الممول المستجيب والممول غير المتجاوب مع المصلحة فى السداد.

٩- قصر التصالح على القضايا التى رفعت قبل تاريخ العمل بهذا القانون.

سابعاً: تبسيط الإجراءات:

١- جعل الإعفاء المقرر لفوائد القروض والتسهيلات التى تحصل عليها

الحكومة والهيئات العامة من الخارج بقوة القانون بعد أن كان الإعفاء يتم بقرار وزارى لكل حالة .

٢- **عدم سريان أحكام الخصم والإضافة على المنشآت المعفاة من ضريبة الأرباح التجارية والصناعية بقوانين خاصة .**

تعليق حول قانون الضرائب على الدخل ١٥٧ لسنة ١٩٨١:

فيما سبق استعرضنا الملامح الأساسية وأهداف القانون ١٥٧ للضرائب فى صورته الأولية قبل أن يقدم لمجلس الشعب لإقراره ، وعلى ضوء القواعد الأساسية التى ذكرناها فى الفصل الرابع لابد لنا من وقفه لنرى كيف التزم بها التشريع الضريبى الجديد وإلى أى حد ساهم فى تحقيق أهدافها .

* **هل راعى هذا التشريع القواعد الأساسية التى تحقق صفة الضريبة كأداة من أدوات السياسة المالية ؟**
* **هل يحقق التشريع بصورته الجديدة العدالة بين المواطنين ؟**
* **هل يساهم هذا التشريع فى زيادة حصيلة موارد الدولة ؟**

٦- والحقيقة أن المشرع فى مذكرته الإيضاحية أوضح عن نواياه فى أن القصد من هذا التشريع هو تحقيق العدالة الاجتماعية وتعبئة الجهود من أجل التنمية ، وعلل على ذلك بأن حصيلة بعض أنواع الضرائب ستنخفض عما كانت عليه سابقاً. الأمر الذى يدعونا إلى التركيز على جانب أدوات السياسة المالية . ولكن شكل المشروع ذاته يوحى بأن الذى وضع القانون كان كل همه مركزاً على تصعيد حصيلة الضريبة ، وتبدو هذه الحقيقة واضحة فى تعدد أنواع الضرائب، وفى المعدلات المرتفعة لبعضها والازدواج الضريبى نتيجة لتعرض الوعاء الواحد لأكثر من ضريبة واحدة .

فالمرتبات تخضع لضريبة على المرتبات والأجور بل وعلى المكافآت وما فى حكمها[1] بل أن التعديلات التى أدخلت على سعر هذه الضريبة جملتها أكثر تنازلاً من الأسعار التى سبق أن وافق عليها مجلس الوزراء فأصبحت الـ ٦٠ جنيه الأولى تخضع لضريبة قدرها ٢٪ (بالمقارنة بـ ٢٪ على الـ ١٠٠ جنيه الأولى) والـ ٦٠ جنيه التالية تخضع لمعدل ٣٪ ، حتى تصل هذه الضريبة إلى ٢٢٪ وما أظن أن هذا التدرج يعطى حافزاً على الإنتاج ، وخاصة أن هذه المرتبات والأجور والمكافآت وما فى حكمها سوف تخضع مرة أخرى إلى ضريبة الإيراد العام، وهذا ما يتنافى مع مبدأ العدالة أصلاً، وهو أن الوعاء الذى خضع للضريبة لايحق أن يخضع مرة أخرى إلى نوع آخر من الضرائب ، هذا الازدواج الضريبى عبء كبير على الدخول الصغيرة أكثر من عبئه على الدخول الكبيرة .

كذلك رفع القانون حد الإعفاء من ١٠٠٠ جنيه إلى ١٢٠٠ جنيه حتى يخفف عن ذوى الدخول المتدنية وحتى يساير ارتفاع نفقة المعيشة ، ولكن هذا الإعفاء الإضافى يمثل ٢٠٪ من الحد الذى كان منصوصاً عليه فى القانون القديم فى حين أن الأسعار قد ارتفعت مئات المرات منذ صدور القانون القديم وحتى الآن فهل يتمشى حد الإعفاء المذكور مع الارتفاع فى مستوى المعيشة ؟

يزيد على ذلك أن القانون قد حدد نفقة للإعالة لكل فرد من أفراد الأسرة التى يعولهم الممول بمقدار ٧٥ جنيهاً بحد أقصى ٣٠٠ جنيه فى السنة تخصم من الوعاء الخاضع لضريبة الإيراد العام، وهذا المبلغ ضئيل يحتاج

---

(١) الأصل فى المكافأة أنها حافز وجزاءاً لعمل غير عادى.

إلى مراجعة ، وقد يترتب عليه مشاكل أخرى، فعند تقديم إقرار الثروة قد يظهر المواطن ارتفاع فى ثروته بمقدار يقارب دخله السنوى معللاً ذلك بأنه ادخر الجانب الأكبر من دخله .. ولاتستطيع الدولة أن تطلب منه أن يكون أكثر واقعية منها وهى تحدد مبلغ ٧٥ جنيه للفرد فى السنة ، وبذلك يكون هذا مصدراً للتهرب بقدر ما هو خروجاً على مبدأ العدالة .

والأكثر من ذلك أن الدولة قد اشترطت للتمتع بهذا القدر من الإعفاء (٣٠٠ جنيه) ألا يزيد دخل المواطن عن ٢٤٠٠ جنيه ، فإذا ارتفع دخل الممول عن هذا الحد يحرم من الإعفاء ، ومن نفقات الإعالة ، وهذا شيء يخالف المنطق، فالحق إذا اكتسب لايصح نزعه إذا تغير دخل الممول.

كذلك أعفى هذا المشروع فوائد الودائع بالبنوك وصناديق توفير البريد والبنوك من الضريبة على القيم المنقولة ولم يعفى الأوعية الإدخارية الأخرى، الأمر الذى يؤثر على حجم الادخار فى الأوعية غير المعفية وخاصة أنها تتمتع بقدر كبير من المخاطرة بل إن الأوعية المعفية تحصل عليها الحكومة لتمويل عجز الموازنة العامة ، فما هى الوسائل التى أتاحها المشروع الجديد. إذاً ، لتعبئة المدخرات فى هذه الأوعية الأخرى التى تمول استثمارات القطاع الخاص، ألم يراعى المشروع اتجاه سياسة الدولة فى تشجيع القطاع الخاص؟

إن الهدف فى تصورى من فرض ضريبة على التصرفات الرأسمالية هو:

* محاربة المضاربة والحد من التضخم فى أسعار العقارات.
* تحقيق العدالة عن طريق أخذ حق الدولة فى الزيادة التى طرأت على الثروة دون مجهود.

ولكن ارتفاع معدلات هذه الضريبة من ناحية ، وفرضها على قيمة رأس المال دون فرضها على القيمة المضافة من ناحية أخرى قد يؤدى إلى خروج ما يترتب على فرضها عن المقصود منها.

فقد يستطيع صاحب العقار أن ينقل عبء الضريبة على المشترى، وبذلك تزيد قيمة العقار بمقدار الضريبة ، وهذا ما يعرف برأسمالية الضريبة Capitalization of the tax ويستمر كل بائع فى رأسمالية الضريبة على العقار ويرتفع السعر بمقدار الضريبة وتفرض ضريبة على قيمة العقار وعلى مقدار الضريبة المضافة ، وتؤدى بذلك إلى ارتفاع الأسعار فى لولب تضخمى يخرج بالضريبة إلى نطاق غير مقصود بل هو عكس ما كان مستهدفاً فى الأصل، هذا دون الإشارة إلى ارتفاع معدل الضريبة والذى يعتبر مصادره لرأس المال أكثر منه ضريبة مما يؤدى إلى وضع العراقيل أمام حركة تدفق رأس المال كمورد من موارد الإنتاج .

ولعلى أخرج عن مشروع الضرائب بصورته المقدمة لأتعرض لبعض أنواع الضرائب المفروضة فى مصر والتى لم يشتمل عليها المشروع، وهو نوع من الضرائب غير المباشر أى الرسوم الجمركية ، فالواضح أننا لانستطيع أن نفصل بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة وخاصة وأن مشروع الضرائب قد تضمن رسوم الدمغة ورسوم التسجيل وغيرها، وكان الأجدر أن يشمل على الرسوم الجمركية كذلك ، فلايصح أن تستمر هذه الرسوم عرضة للتغير بين موازنة وأخرى، حتى أصبح المستثمر المصرى والأجنبى يتضرر منها، فهو يضع ميزانيته وبعد عدة شهور يفاجئ بالتعديل وترتبك حساباته.

والمعدلات التى ظهرت أخيراً كان ارتفاعها طفرة لايبررها أى منطق ، فإذا قيل أن مضاعفة الرسوم الجمركية على بعض السلع منشأة ترشيد الإنفاق على هذه السلع. فقد يكون هذا مقبول، ولكن الذى قرر رفع هذه الرسوم أخذ فى اعتبار أن الطلب على الواردات سيستمر على حاله بل سيرتفع عما كان عليه وبناءً عليه قدر فى موارد موازنته إيرادات وهمية فى حصيلة الجمارك متوقعاً أن الواردات لن تنخفض عما كانت عليه . يضاف إلى ذلك أن الرسوم الجمركية أن هى إلا ضريبة استهلاك خاصة بالنسبة للسلع الاستهلاكية فكيف يضاف إليها بعد ذلك رسوم استهلاك ؟

أن هذه الرسوم بتعريفاتها الجديدة رسوم مانعة فهل يغطى الإنتاج المحلى المطلوب من هذه السلع.

أن شرط الشفعة للدولة كما نص عليه المشروع فيما يختص بضريبة التصرفات الرأسمالية يدعو إلى التساؤل من أين ستأتى الدولة بالتمويل اللازم لشراء العقارات إذا اضطرت إلى الشفعة ؟ ، كذلك فإن القانون المصرى أخذ من روح الشريعة الإسلامية أن الجار هو الأولى بالشفعة فكيف يعالج هذا التعارض؟

أن تعدد الضرائب يزيد الضرائب تعقيداً ويزيد من تكلفة جبايتها، ويوقع عبئها الأكبر على صغار الممولين أكثر مما يقع على كبارها كذلك فإن تجاهل عنصر المرونة يجعل مسألة تحديد من يقع عليه العبء الحقيقى للضريبة مسألة صعبة ، إذا أن انتقال الضريبة من فرد إلى آخر أو من وعاء إلى آخر يجعل من الصعب توجيه الضريبة إلى طبقة معينة دون أخرى تحقيقاً لمبدأ المساواة وتحقيق العدالة الاجتماعية ، فإذا تم هذا الانتقال فقد يقع العبء

أخيراً على من أراد المشرع إعفاؤه بينما يتخلص منها من أراد المشرع إخضاعه.

وخلاصة لما تقدم أوجز أهم ما أراه واجباً للتعديل فى مشروع قانون الضرائب الجديد.

أولاً: يجب إلغاء ضريبة التصرفات الرأسمالية ، إلى حين يمكن تقدير القيمة المضافة لها ، وحينذاك يمكن تقدير الضريبة على أساس سليم لايتنافى مع العدالة ويحقق الهدف المنشود منها.

ثانياً: يجب إعادة النظر فى ضريبة الإيراد العام من عدة جوانب :

* رفع حد الإعفاء إلى ١٥٠٠ جنيه للممول وزيادة نفقات الإعالة إلى ١٢٠ جنيه للفرد بحد أقصى ٥٠٠ جنيه فى السنة مع تمتع الممول بهذا الإعفاء مهما بلغت قيمة دخله السنوى.

* خصم كل ما ينفق فى سبيل الحصول على الإيراد من الوعاء تحقيقاً لمبدأ العدالة ، ولن تخسر الدولة حصيلتها فى ذلك لأن الإعلان فى الإقرار الضريبى عن أوجه الإنفاق سيبرز أوعية أخرى كان من الصعب تتبعها وإخضاعها للضريبة .

ثالثاً: توحيد الضريبة بالغاء الضرائب النوعية والاقتصار على ضريبة الايراد العام ، ولتلافى الصعوبة فى تحصيلها يمكن حجز مقدار معين من المنبع لصالح الضريبة ، كذلك يمكن إتباع نظام تسجيل الأفراد تحت أرقام الضمان الاجتماعى مما يسهل معها تتبع مصادر دخولهم المختلفة ، ويكون هذا الرقم من مستلزمات

مصوغات التعيين فى أية وظيفة أو الحصول على أية إعانة أو مدفوعات تحويلية أخرى من الدولة .

رابعاً: **أن يتضمن مشروع الضرائب، الأنواع الأخرى من الضرائب غير المباشرة مثل الرسوم الجمركية حتى لاتخضع هذه الأخيرة إلى التعديلات المتعددة المستمرة .**

خامساً: إعفاء الأوعية الادخارية الأخرى من ضرائب القيم المنقولة كى لايحدث تسرب من وعاء إلى وعاء آخر وخاصة السندات تشجيعاً لموارد تمويل استثمارات القطاع الخاص.

وأخيراً يجب الاهتمام عند دراسة مشروع الضرائب بدراسة الجوانب الاقتصادية للمشروع والاهتمام بالسياسة الضريبية كأساس وبالضريبة كحصيلة فى المقام الثانى، ولذا لاينبغى ألا يقتصر فى تكوين لجنة الدراسة القائمة بإعداد المشروع على القائمين بشئون جباية الضرائب بل لابد من اشتراك المتخصصين فى علم المالية العامة وغيرهم ممن يدركون الأبعاد المختلفة لوقع الضريبة ومرونة انتقالها والاحتمالات المختلفة المترتبة على فرضها مع التوصية بمقارنة التكاليف مع العوائد،، فالاهتمام بتتبع الملايين من صغار الممولين الذين لاتتعدى دخولهم ١٥٠٠ جنيه فى السنة لن يحقق حصيلة إيراد بقدر ما يضيف من أعباء فى التحصيل.

**** التعديلات التى طرأت فى عام ١٩٨١ على ضرائب الدخل فى جمهورية مصر العربية :**

يمكن للقارئ فى ضوء الملاحظات والمقارنات السابقة إدراك أن القوانين السابقة لضرائب الدخل كانت تغفل العديد من الجوانب والتى فرضت إجراء

بعض التعديلات تلاشياً لذلك ، فقد صدر قانون الضرائب على الدخل رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ :

وقد قرر هذا القانون الآتى :

المادة الثانية :

يلغى العمل بالقوانين رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بفرض ضريبة على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة وعلى الأرباح التجارية والصناعية وعلى كسب العمل و٩٩ لسنة ١٩٤٩ بفرض ضريبة عامة على الإيراد و١٥٥ لسنة ١٩٥٠ بفرض ضريبة إضافية على ضريبة الأرباح التجارية والصناعية لمصلحة المجالس البلدية والقروية و٧ لسنة ١٩٥٣ فى شأن حصر الممولين الخاضعين للضرائب على الثروة المنقولة بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ المشار إليه و٩٥ لسنة ١٩٧٣ بتنظيم تحصيل الضريبة العامة على الإيراد من بعض ملاك العقارات المبنية و٢٧ لسنة ١٩٧٧ بإعفاء فوائد ودائع البريد والبنوك من الضريبة على إيراد رؤوس الأموال المنقولة .

- وتلغى أحكام القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٨ بشأن تحقيق العدالة الضريبية ، وذلك فيما عدا المواد ٢٥ ، ٢٦ فقرة أولى و ٢٩ ، ٣٠ ، ٣١ منه.
- كما يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون.

المادة الثالثة :

تلغى ضريبة الجهاد المفروضة بالقوانين أرقام ١١٣ لسنة ١٩٧٣ بفرض ضريبة جهاد على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة وعلى الأرباح التجارية والصناعية وعلى كسب العمل، ١١٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن فرض ضريبة جهاد على بعض الأطيان الزراعية الخاضعة لأحكام القانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٣٩

الخاص بضريبة الأطيان، ١١٨ لسنة ١٩٧٣ بشأن فرض ضريبة جهاد على ملاك العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن ضريبة العقارات المبنية كما تلغى كل من الضريبة الإضافية للدفاع وضريبة الأمن القومى المنصوص عليهما فى القانونين رقمى ٢٧٧ لسنة ١٩٥٦ بفرض ضريبة إضافية للدفاع و٢٣ لسنة ١٩٦٧ بفرض ضريبة لأغراض الأمن القومى.

كما تلغى الضريبة الإضافية بدائرة المحافظات المفروضة كنسبة من الضريبة الأصلية المقررة على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة وعلى الأرباح التجارية والصناعية .

المادة الرابعة :

يصدر وزير المالية اللائحة التنفيذية لهذا القانون خلال ستة أشهر من تاريخ نشره فى الجريدة الرسمية ، وإلى أن تصدر هذه اللائحة يستمر العمل باللوائح والقرارات المعمول بها حالياً فيما لايتعارض مع أحكام هذا القانون.

المادة الخامسة :

ويعمل بهذا القانون به على الوجه الآتى :

١- يعمل بأحكام الضريبة على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة وأحكام الباب العاشر من الكتاب الثالث اعتباراً من أول الشهر التالى لتاريخ نشر هذا القانون.

٢- يعمل بأحكام الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية والضريبة على أرباح شركات الأموال اعتباراً من السنة الضريبية ١٩٨١ أو السنة المالية المنتهية خلالها متى كان تاريخ انتهائها لاحقاً لتاريخ نشر هذا القانون.

٣- يعمل بأحكام الضريبة على المرتبات اعتباراً من بداية السنة المالية ١٩٨٢/١٩٨١.

٤- **يعمل بأحكام الضريبة على أرباح المهن غير التجارية والضريبة العامة على الدخل والأحكام العامة الواردة بالكتاب الثالث من هذا** القانون فيما عدا أحكام الباب العاشر من هذا الكتاب اعتباراً من أول يناير عام ١٩٨١.

وقد صدر هذا القانون فى كتابين :

الكتاب الأول: الضرائب على دخول الأشخاص الطبيعيين وما يلحق بها ويشتمل على ٥ أبواب:

الباب الأول: الضريبة على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة .

الباب الثانى: الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية .

الباب الثالث: الضريبة على المرتبات.

الباب الرابع: الضريبة على أرباح المهن غير التجارية .

الباب الخامس: الضريبة العامة على الدخل.

الكتاب الثانى: الضريبة على أرباح شركات الأموال ويشمل على ستة أبواب:

الباب الأول: نطاق الضريبة وسعرها.

الباب الثانى: وعاء الضريبة .

الباب الثالث: الإعفاء من الضريبة .

الباب الرابع: الإقرار.

الباب الخامس: إجراءات ربط الضريبة .

الباب السادس: أداء الضريبة .

الكتاب الثالث : أحكام عامة ، ويشتمل على إحدى عشر باباً :

ثم عدل قانون الضرائب رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١، بصدور قانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٨٣ والذى تضمن تعديلات جديدة فى مواده الثلاث كالآتى:

المادة الأولى:

يستبدل بنصوص المواد ٢٩ فقرة رابعة و٣١ و٨٣ فقرة ثالثة و٩٦ و ١١٢ و١١٦ فقرة ثالثة و١٢٩ فقرة أولى و١٥٩ فقرة أولى من قانون الضرائب على الدخل الصادر بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ النصوص الآتية :

مادة ٢٩ : فقرة رابعة :

* «وعليه أيضاً خلال ستين يوماً من تاريخ التوقف أن يتقدم بإقرار مبيناً به نتيجة العمليات بالمنشأة حتى تاريخ التوقف ومرفقاً به المستندات والبيانات اللازمة لتصفية الضريبة ».

مادة ٣١: بعد أعمال حكم المادة ٣٢ من هذا القانون يحدد سعر الضريبة على الوجه الآتى:

٢٠٪ على الـ ١٠٠٠ جنيه الأولى.

٢٣٪ على الـ ١٥٠٠ جنيه التالية .

٢٧٪ على الـ ٢٠٠٠ جنيه التالية .

٣٢٪ على الـ ٢٥٠٠ جنيه التالية .

٣٥٪ على الـ ٣٠٠٠ جنيه التالية .

٣٨٪ على الـ ٣٥٠٠ جنيه التالية .

٤٠٪ على مازاد على ذلك .

* على أنه بالنسبة إلى أرباح المنشآت الصناعية من نشاطها الصناعى

والأرباح الناتجة عن عمليات التصدير، يكون سعر الضريبة على الوجه الآتى:

٢٠٪ على الـ ١٠٠٠ جنيه الأولى.

٢٣٪ على الـ ١٥٠٠ جنيه التالية .

٢٧٪ على الـ ٢٠٠٠ جنيه التالية .

٣٢٪ على ما زاد على ذلك .

* ويقصد بالمنشآت الصناعية فى تطبيق حكم هذه المادة المنشآت المقيدة بالسجل الصناعى وفقاً لأحكام القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٧ فى شأن السجل الصناعى، كذلك المنشآت التى لاينطبق عليها أحكام القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٧ المشار إليه إذا كانت تزاول أحد أوجه النشاط المدرجة فى القوائم التى يصدر بها قرار من وزير الصناعة بالإتفاق مع وزير المالية .

مادة ٨٣ : فقرة ثالثة :

* «وعلى الممول أيضاً خلال ستين يوماً من تاريخ الانقطاع أن يتقدم بإقرار مبيناً به نتيجة نشاطه حتى تاريخ الانقطاع مرفقاً به المستندات والبيانات اللازمة لتصفية الضريبة».

مادة ٩٦ : يحدد سعر الضريبة سنوياً على الوجه الآتى:

الشريحة الأولى	: حتى ٢٠٠٠ جنيه معفاة	
الشريحة الثانية	: أكثر من ٢٠٠٠ - ٣٠٠٠	جنيه ٨٪
الشريحة الثالثة	: أكثر من ٣٠٠٠ - ٤٠٠٠	جنيه ٩٪
الشريحة الرابعة	: أكثر من ٤٠٠٠ - ٥٠٠٠	جنيه ١٠٪
الشريحة الخامسة	: أكثر من ٥٠٠٠ - ٦٠٠٠	جنيه ١١٪

الشريحة السادسة	: أكثر من ٦٠٠٠ – ٧٠٠٠	جنيه ١٢٪
الشريحة السابعة	: أكثر من ٧٠٠٠ – ٨٠٠٠	جنيه ١٣٪
الشريحة الثامنة	: أكثر من ٨٠٠٠ – ٩٠٠٠	جنيه ١٤٪
الشريحة التاسعة	: أكثر من ٩٠٠٠ – ١٠٠٠٠	جنيه ١٥٪
الشريحة العاشرة	: أكثر من ١٠٠٠٠ – ٢٠٠٠٠	جنيه ١٨٪
الشريحة الحادية عشر	: أكثر من ٢٠٠٠٠ – ٢٥٠٠٠	جنيه ٢٢٪
الشريحة الثانية عشر	: أكثر من ٢٥٠٠٠ – ٣٠٠٠٠	جنيه ٢٤٪
الشريحة الثالثة عشر	: أكثر من ٣٠٠٠٠ – ٣٥٠٠٠	جنيه ٢٦٪
الشريحة الرابعة عشر	: أكثر من ٣٥٠٠٠ – ٤٠٠٠٠	جنيه ٢٨٪
الشريحة الخامسة عشر	: أكثر من ٤٠٠٠٠ – ٤٥٠٠٠	جنيه ٣٠٪
الشريحة السادسة عشر	: أكثر من ٤٥٠٠٠ – ٥٠٠٠٠	جنيه ٣٢٪
الشريحة السابعة عشر	: أكثر من ٥٠٠٠٠ – ٦٠٠٠٠	جنيه ٣٥٪
الشريحة الثامنة عشر	: أكثر من ٦٠٠٠ – ٦٥٠٠٠	جنيه ٤٠٪
الشريحة التاسعة عشر	: أكثر من ٦٥٠٠٠ – ٧٠٠٠٠	جنيه ٤٥٪
الشريحة العشرون	: أكثر من ٧٠٠٠٠ – ٧٥٠٠٠	جنيه ٥٠٪
الشريحة الواحدة والعشرون	: أكثر من ٧٥٠٠٠ – ١٠٠٠٠٠	جنيه ٥٥٪
الشريحة الثانية والعشرون	: أكثر من ١٠٠٠٠٠ – ٢٠٠٠٠٠	جنيه ٦٠٪
الشريحة الثالثة والعشرون	: أكثر من ٢٠٠٠٠٠	جنيه ٦٥٪

مادة ١١٢ : يكون سعر الضريبة ٤٠٪ من صافى الأرباح الكلية السنوية للشركة، وذلك فيما عدا:

أ) أرباح الشركات الصناعية عن نشاطها الصناعى والأرباح الناتجة عن عمليات التصدير فيكون سعر الضريبة بالنسبة لها ٣٢٪.

ب) أرباح شركات البحث عن البترول وإنتاجه من غير الجهات المنصوص عليها فى البند ٤ من المادة ١١١ من هذا القانون فيكون سعر الضريبة بالنسبة لها ٤٠,٥٥٪.

مادة ١١٦ : فقرة ثالثة :

«وعليها أيضاً خلال ستين يوماً من تاريخ التوقف أن تتقدم بإقرار مبيناً به نتيجة عملياتها حتى تاريخ التوقف مرفقاً به المستندات والبيانات اللازمة لتصفيةالضريبة».

مادة ١٢٩ : فقرة أولى:

«يحظر على المختصين فى الحكومة ووحدات الحكم المحلى والهيئات العامة وشركات ووحدات القطاع العام والشركات المنشأة طبقاً لأحكام القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ بشأن نظام استثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة والقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون الشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة أو بمقتضى قوانين خاصة والجمعيات التعاونية والمؤسسات الصحفية وغيرها من المؤسسات الخاصة والمعاهد التعليمية والنقابات والروابط والأندية والاتحادات والمستشفيات والفنادق ودور النشر بالقطاع الخاص وفروع الشركات الأجنبية التعامل مع ممولى الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية أو الضريبة على أرباح المهن غير التجارية أو مع الجهات المنصوص عليها فى البندين ١ و ٣ من المادة ١١١ من هذا القانون إلا إذا كان لدى الممول أو الجهة بطاقة ضريبية مثبت بها تاريخ تقديم الإقرار عن آخر سنة ضريبية ، وعلى المختصين المشار إليهم إثبات بيانات هذه البطاقة فى الطلبات المقدمة إليهم من هؤلاء الممولين أو من الجهات المذكورةش.

مادة ١٥٩ : فقرة أولى :

«تختص لجان الطعن بالفصل فى جميع أوجه الخلاف بين الممول والمصلحة فى المنازعات المتعلقة بالضرائب المنصوص عليها فى هذا القانون،

وكذلك بنظر الخلافات التى كانت تختص بها لجان الطعن المنصوص عليها فى القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ بفرض رسم أيلولة على التركات والقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٠ بإصدار قانون ضريبة الدمغة.

المادة الثانية :

يضاف إلى قانون الضرائب على الدخل الصادر بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ النصوص الآتية :

مادة ٨٤ : فقرتان أخيرتان:

* «ويكون لمصلحة الضرائب عند تحديد أو تقدير إيرادات الممول الاعتداد بالمبالغ الواردة فى قرارات ممولى الضريبة العامة على الدخل طبقاً لأحكام البند «هـ» من المادة ٩٩/١ من هذا القانون.
* «ويكون إثبات أداء هذه المبالغ بكافة طرق الإثبات».

مادة ٩٩/١ : بند «هـ» :

* "المبالغ التى سددها لأعضاء النقابات المهنية والحرفيين مقابل خدمات أديت له ».
* "ويشترط لخصم المبالغ المنصوص عليها فى الفقرة "هـ" من هذا البند ألا يجاوز مجموعها ١٪ من صافى الدخل الكلى السنوى للممول وبحد أقصى مقداره ١٠٠٠ جنيه ، وألا يكون قد سبق خصمها من وعاء أى ضريبة نوعية ، ويكون للممول إثبات سداد هذه المبالغ بكافة طرق الإثبات".

مادة ١٢٧ : فقرة أخيرة :

* وتسرى على الجهات المبينة فى البندين ١ و٣ من المادة ١١١ من

هذا القانون أحكام الخصم والإضافة والتحصيل لحساب الضريبة المنصوص عليها فى القسم الثانى من الفصل السادس من الباب الثانى من الكتاب الأول من هذا القانون.

مادة ١٣٣ : فقرة قبل الأخيرة :

* "كما يلتزم كل ممول من المولين المنصوص عليهم فى الفقرة الأولى من هذه المادة أن يحصل من مصلحة الضرائب على البطاقة الضريبية المنصوص عليها بالمادة ١٢٨ من هذا القانون".

مادة ١٨٧: أولاً بند (٤):

* "عدم الحصول على البطاقة الضريبية ".

مادة ١٩٥ : فقرة أخيرة :

* "يكون لهذا الصندوق شخصية معنوية مستقلة "

المادة الثالثة :

ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية ، ويلغى كل حكم يخالف أحكامه، ويعمل به اعتباراً من أول الشهر التالى لتاريخ نشره فيها عدا:

١- المادتين ٣١ و ١١٢ فيعمل بهما اعتباراً من السنة الضريبية ١٩٨٣ أو السنة المالية المنتهية خلالها متى كان تاريخ انتهائها لاحقاً لتاريخ نشر هذا القانون.

٢- الفقرتين الأخيرتين من المادة ٨٤ والمادة ٩٦ والبند "هـ" من المادة ١/٩٩ فيعمل بها اعتباراً من السنة الضريبية ١٩٨٣.

وسوف نتناول هذه التعديلات جميعاً والقوانين الضريبية الجديدة والمشار

إليها سابقاً بالتحليل فى دراسة مقارنة فى طبعة قادمة .

ولكن اكتفى هنا بأن أترك للقارئ دراسة هذه التعديلات ومقارنتها بما تصورناه من تعديلات بعد تحليل قانون الضرائب رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٨.

التطورات الحديثة فى النظام الضريبى فى مصر :

لقد رأى المشرع عند صدور القانون ١٥٧ لسنة ١٩٨١ أن القانون بالصورة التى عرض بها على مجلس الشعب لايختلف فى كثير من أحكامه عن أحكام القوانين القائمة فيما عدا بعض تعديلات فى الصياغة أو فى نواحى فنية بحتة مما دعا لجنة الموازنة والخطة بالاتفاق مع الحكومة إلى أن تخلص إلى أنه من الأفضل فى الآونة الأخيرة الإبقاء على الهيكل الضريبى الحالى بقوانينه القائمة مع إدخال التعديلات التى يقتضيها تحقيق المبادئ الأساسية التى يستهدفها التشريع ويكون ممهداً لاستيعاب التطوير مرة أخرى حينما يطرح نظام الضريبة الموحدة .

وبصدور القانون ١٥٧ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون الضرائب على الدخل، قد ورد فى المذكرة الإيضاحية لمشروع القانون بأنه لما كان النظام الضريبى يجب أن يأتى معبراً عن فلسفة الحكم وعن الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية فى المجتمع، فقد كان لزاماً أن يعاد النظر فى نظامنا الضريبى باعتباره أحد الأركان الرئيسية لنظامنا الاقتصادى والاجتماعى التى تبلورت منذ ثورة التصحيح فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١، أركانه القائمة على تحقيق التوازن بين حالة الفرد وحالة المجتمع وعلى التضامن الاجتماعى.

ولعل الأسلوب المفضل فى هذا الإصلاح الضريبى الشامل هو إعداده كمجموعة متكاملة من التشريعات تعالج أوجه القصور فى التشريعات الحالية

، وتراعى التنسيق بين مختلف الضرائب التى يطبقها النظام الضريبى حفاظاً على وحدة الهدف التى يتعين توافرها فى النظام فى مجموعه ومراعاة للحفاظ على عدالة النظام بصفة عامة دون الاقتصار على السعى إلى تحقيقها بالنسبة لكل ضريبة على حدة .

وفى نفس الوقت يراعى هذا الإصلاح إدخال تصورات جديدة لضرائب الدخل لتمهيد الطريق للضريبة الموحدة فى خلال فترة انتقالية بحيث يصبح الانتقال إليها أمراً يسيراً فاتجه الإصلاح المقترح إلى التفرقة فى المعاملة الضريبية بين دخول أشخاص طبيعيين من ناحية ودخول شركات الأموال من ناحية أخرى على اعتبار أن الضريبة الموحدة على الدخل يقتصر نطاقها على دخول أشخاص طبيعيين دون شركات الأموال، وذلك كله شريطة تدعيم الجهاز الضريبى ورفع كفاءته وإدخال نظم الحاسب الإلكترونى والتوسع فى تدريب العاملين.

ولما كان مجلس الشعب قد أوصى عند موافقته على مشروع القانون بشأن تحقيق العدالة الضريبية بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٨ من أغسطس سنة ١٩٧٨ بالانتقال إلى نظام الضريبة الموحدة ، فقد شكلت بوزارة المالية لجان متخصصة عهد إليها إجراء الدراسات اللازمة ، كما عقدت مؤتمرات ضريبية فى هذا الشأن ، وانتهت الدراسات والتوصيات إلى ما يأتى :

١- أن الأخذ بنظام الضريبة الموحدة يتطلب ما يلى:

- تطوير ورفع كفاءة الجهاز الضريبى.
- الانتهاء من التراكمات القائمة حالياً والناجمة عن التأخير فى إجراءات الفحص والربط.

- توصية الممولين بنظام الضريبة الموحدة الذى يقوم أساساً على إمساك كل ممول دفاتر وحسابات منتظمة تضم أوجه نشاطه المختلفة .

٢- ضرورة التريث فى الانتقال من نظام الضرائب النوعية إلى نظام الضريبة الموحدة حتى يتحقق المناخ الضريبى الملائم لتطبيق النظام ، مع إمكان التمهيد لذلك بواسطة تشريعات هادفة .

ولما كانت الحكومة تهدف إلى توفير المزيد من العدالة الاجتماعية ، بالتخفيف عن كاهل الفئات محدودة الدخل، وإخضاع مختلف الدخول للضريبة بحيث لا يتخلف قادر عن الإسهام فى أداء حق المجتمع عليه ، كما تهدف الحكومة إلى دفع طاقات الاقتصاد لتحقيق أكبر معدلات النمو، مما من شأنه زيادة الدخل القومى، وارتفاع مستوى المعيشة ، فإن الأمر يقتضى من الناحية الضريبية ، تقرير الأحكام التى من شأنها تحقيق هذه الأهداف وتهيئة أمثل الظروف لذلك .

لذلك فقد رأت وزارة المالية إعداد تشريع متكامل يضم أحكام التشريعات الضريبية ، ويعالج الثغرات التى أسفر عنها التطبيق العملى للتشريعات القائمة ، ويحقق فضلاً عن ذلك الوضوح وتسبيط الإجراءات، إلى جانب توفير الحصيلة للخزانة العامة .

ومن أهم المبادئ التى روعيت فى المشروع التمهيد للأخذ بنظام الضريبة الموحدة ، وقد تضمن المشروع فى هذا الشأن التفرقة بين الضرائب التى يخضع لها الأشخاص الطبيعيون أساساً، مما تنظمه أحكام الكتاب الأول من المشروع، وبين الضريبة التى تخضع لها شركات الأموال، وتنظمها الأحكام الواردة بالكتاب الثانى. كما أولى المشروع أهمية خاصة لإمساك

الممولين لدفاتر منتظمة بهدف تنمية وعى الممولين بضرورة وأهمية إمساك هذه الدفاتر، اقتناعاً من المشرع بأن إمساك هذه الدفاتر لازمة أساسية لتطبيق نظام الضريبة الموحدة .

لذلك صدر القانون ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ بتعديل بعض أحكام قانون الضرائب على الدخل الصادر بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١، ونشر بالجريدة الرسمية بالعدد ٥٢ مكرر فى ١٩٩٣/١٢/٣١.

القانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ بشأن الضرائب على الدخل :

يهتم القانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ بتعديل أحكام قانون الضرائب على الدخل الصادر بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ ، والذى كان يفرض مجموعة من الضرائب النوعية وضريبة عامة على الدخل، ونشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية فى ١٩٩٣/١٢/٣١[1]، والذى عرف بقانون (الضريبة الموحدة) . وتنص المواد الأولى والثانية من هذا القانون على نطاق سريان الضريبة الموحدة على الأشخاص الطبيعيين حيث تسرى هذه الضريبة سنوياً على مجموع صافى دخل الأشخاص الطبيعيين المقيمين عادة فى مصر ، كما تسرى على غير المقيمين فى مصر بالنسبة لما يتحقق من دخول لهم فى مصر. ويعتبر الممول مقيم فى مصر فى الحالات الآتية :

- أن يقيم فى مصر لمدة تزيد عن ١٨٣ يوماً متصلة أو متقطعة خلال السنة الضريبية .
- أن تكون مصر محلاً لإقامته الرئيسية .
- أن تكون مصر المركز الرئيسى لإدارة نشاطه.

---

(١) الجريدة الرسمية ، العدد ٥٢ (مكرر) فى ١٩٩٣/١٢/٣١ .

- أن تكون مصر مركزاً لنشاطه التجارى أو الصناعى أو المهنى.
- أن يكون من موظفى الدولة الذين يؤدون مهام وظائفهم فى الخارج ، وكانت دخولهم من خزينة الدولة .

وتنص المادة (٥) من القانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ على وعاء الضريبة. كما تنص المادة (٨٨) من القانون المشار إليه بعد تحديد وعاء الضريبة الموحدة على الدخل، على الإعفاء من هذه الضريبة ، وتنص المادة (٩٠) على سعر الضريبة .

ونتناول فيما يلى وعاء الضريبة الموحدة على الدخل ثم الإعفاء المقرر من هذه الضريبة ثم سعر هذه الضريبة .

وعاء الضريبة :

تنص المادة (٥) من القانون المشار إليه على مايلى : "تستحق الضريبة فى أول يناير من كل سنة ، كما تستحق بوفاة الممول أو بانقطاع إقامته فى مصر وتسرى على مجموع صافى الدخل الذى حققه الممول خلال السنة السابقة من الإيرادات التالية طبقاً للأحكام المنصوص عليها فى هذا الكتاب:

١- إيرادات رؤوس الأموال المنقولة .
٢- إيرادات النشاط التجارى والصناعى.
٣- المرتبات وما فى حكمها.
٤- إيرادات المهن غير التجارية .
٥- إيرادات الثروة العقارية .

ويتضمن القانون المشار إليه بالنسبة لكل إيراد من الإيرادات المشار إليها الإيرادات الخاضعة للضريبة والإيرادات الداخلة فى وعاء الضريبة والإعفاء من الضريبة وتحصيل الضريبة .

ونعرض فيما يلى الإيرادات الخاضعة للضريبة والإيرادات الداخلة فى وعاء الضريبة بالنسبة للإيرادات المذكورة فى المادة (٥) من القانون المشار إليه.

إيرادات رؤوس الأموال المنقولة :

تحدد المادة رقم (٦) من القانون المشار إليه الإيرادات الخاضعة للضريبة حيث تنص على أن الضريبة تسرى على الإيرادات التالية :

١- العوائد وغيرها مما تنتجه السندات وأذون الخزانة وما يدفع من مكافآت التسديد ومن الأنصبة إلى حاملى السندات وغيرهم من الدائنين.

٢- عوائد القروض على اختلاف أنواعها التى تصدرها أو تعقدها الحكومة أو وحدات الإدارة المحلية أو الأشخاص الاعتبارية أو الشركات أو المنشآت بصفة عامة أو تكون مطلوبة لديها بأية صفة كانت.

٣- ما يحصل عليه الأشخاص الطبيعيون المقيمون عادة فى مصر من أرباح أو عوائد أو تسديدات أو استهلاك لرأس المال أثناء حياة الشركة أو فوائض تصفية ناتجة عن مساهمتهم فى شركات أو منشآت أجنبية لا تعمل فى مصر أو فى شركات مصرية تعمل فى الخارج ولا تخضع للضريبة على أرباح شركات الأموال.

كما تسرى الضريبة على ما يحصل عليه الأشخاص الطبيعيون المشار إليهم نظير رد أو تسديد أو استهلاك حصص التأسيس أو حصص أصحاب النصيب إذا تم ذلك قبل حل الشركة أو تصفيتها.

٤- ما يحصل عليه الأشخاص الطبيعيون المنصوص عليهم فى البند السابق من عوائد وإيرادات عما يملكون من سندات وأوراق مالية أجنبية حكومية وغيرها من القيم المالية الأجنبية .

٥- عوائد الديون أيا كان نوعها وعوائد الودائع والتأمينات النقدية متى كانت هذه الديون والودائع والتأمينات النقدية مطلوبة لأشخاص طبيعيين مقيمين عادة فى مصر ولو كانت العوائد ناتجة من أموال مستثمرة فى الخارج .

٦- عوائد الديون أيا كان نوعها وعوائد الودائع والتأمينات النقدية فى جمهورية مصر العربية متى كانت مطلوبة لأجانب غير مقيمين بها عادة.

٧- مقابل الحضور الذى يدفع للمساهمين بمناسبة انعقاد الجمعيات العمومية.

٨- ما يمنح لأعضاء مجالس الإدارة فى شركات المساهمة والمديرين وأعضاء مجالس المراقبة أو الرقابة فى شركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة الخاضعة لأحكام القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة ، من المرتبات والمكافآت والأجور والمزايا النقدية والعينية وبدلات الحضور وطبيعة العمل وغيرها من البدلات والهبات الأخرى على اختلاف أنواعها .

٩- المرتبات والمكافآت والأجور والمزايا النقدية والعينية وبدلات الحضور وطبيعة العمل التى يحصل عليها رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة المنتدبون أو المديرون زيادة على المبالغ التى يتقاضاها أعضاء مجالس الإدارة الآخرون وذلك مقابل عملهم الإدارى فيما يزيد على خمسة آلاف جنيه فى السنة لكل منهم ، وذلك دون الإخلال بحكم البند (٥) من المادة (٤٩) من هذا القانون.

١٠- بدلات التمثيل والاستقبال التى يحصل عليها رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة المنتدبون أو المديرون فى الشركات المنصوص عليها فى البند (٨) وذلك فيما يزيد على ٣٠٠٠ جنيه سنوياً لكل منهم.

١١- تسرى أحكام البنود (٨) ، (٩) ، (١٠) ، من هذه المادة على الشركات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ بإصدار نظام استثمار رأس المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة وأحكام القانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٨٨ بإصدار قانون الشركات العاملة فى مجال تلقى الأموال لاستثمارها والشركات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩ بإصدار قانون الاستثمار الخاضعة للقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن قطاع الأعمال العام».

تحديد الإيرادات الداخلة فى وعاء الضريبة :

تحدد المادة (٧) الإيرادات الداخلة فى وعاء الضريبة بإجمالى الإيرادات المنصوص عليها فى المادة (٦) من هذا القانون وذلك على النحو التالى:

١- فيما يتعلق بالسندات وأذون الخزانة والقروض على اختلاف أنواعها بمقدار الإيراد الموزع أو العائد أو أية مزايا أخرى.

٢- فيما يتعلق بمكافآت التسديد بقيمة الفرق بين سعر الإصدار والمبلغ الذى سدد فعلاً.

٣- فيما يتعلق بالأنصبة بقيمة ما يحصل عليه حاملو السندات وأصحاب الودائع من هذه الأنصبة .

٤- فيما يتعلق بالإيرادات المنصوص عليها فى البندين (٣) و(٤) من المادة (٦) من هذا القانون بقيمة الإيراد أو العائد أو أية مبالغ أخرى مما نص عليها وذلك كله بعد خصم الضرائب الأجنبية المسددة عنها.

٥- فيما يتعلق بعوائد الديون والودائع والتأمينات بقيمة العوائد وتستحق الضريبة فى هذه الحالة بمجرد الوفاء بالعوائد مهما تكن الصورة التى يتم بها الوفاء وفى حالة تسديد كل أو بعض الديون دون العوائد تستحق الضريبة على أساس أن العوائد سددت أولاً، ولا يسرى ذلك على الديون التى تخفض بحكم قضائى ولا على التسديدات التى تتم بطريق التوزيع القضائى.

٦- فيما يتعلق بالمبالغ المنصوص عليها فى البنود (٧) و (٨) و (٩) و(١٠) و (١١) من المادة (٦) من هذا القانون بقيمة المبلغ الذى يحصل عليه المستفيد فعلاً.

تحصيل الضريبة :

تنص المواد من المادة (٩) إلى المادة (١٤) على إلزام كل هيئة وشركة أو منشأة أو جهة بأن تحجز مما يكون عليها دفعة من العوائد وغيرها من الإيرادات المنصوص عليها فى المادة (١) من هذا القانون نسبة تعادل ٣٢٪ من إجمالى الإيرادات التى تسرى عليها الضريبة ، وكذلك من إيرادات القيم المنقولة الأجنبية الخاضعة للضريبة طبقاً لحكم المادة (٦) وعوائد الديون المطلوبة لأفراد مقيمين بمصر.

إيرادات النشاط التجارى والصناعى:

تنص المواد من (١٥) إلى (٢٥) على الإيرادات الخاضعة للضريبة ، وأهمها: صافى أرباح أصحاب المهن والمنشآت التجارية أو الصناعية ومن بينها المناجم والمحاجر والبترول وغيرها أو المتعلقة بالحرف، والأرباح الناشئة عن العمليات التى يقوم بها السماسرة وأرباح الأشخاص أو الشركات

والمكاتب التى تعمل بأعمال الوساطة ، وعن الأعمال الناتجة من تأجير محل تجارى أو صناعى، والأرباح التى يحققها من يزاولون تشييد أو شراء العقارات لحساباتهم بقصد بيعها، وعمليات تقسيم أراضي البناء، والأرباح الناتجة من تأجير أية وحدة سكنية مفروشة أو جزء منها، سواء كانت معدة للسكن أو لمزاولة نشاط تجارى أو صناعى أو أى نشاط أو مهنة غير تجارية وتسرى الضريبة على أرباح منشآت استصلاح أو استزراع الأراضى، والأرباح الناتجة من مشروعات استغلال حظائر تربية الدواجن أو تفريخها آلياً ومن مشروعات استغلال حظائر تربية الدواب وحظائر تربية المواشى ومشروعات مزارع الثروة السمكية .

- تحديد الإيرادات الداخلة فى وعاء الضريبة :

وتحدد المواد من المادة (٢٦) إلى المادة (٣٥) الإيرادات الداخلة فى وعاء الضريبة . وتحدد الإيرادات الداخلة فى وعاء الضريبة سنوياً على أساس صافى الربح خلال السنة السابقة ويحدد صافى الربح الخاضع للضريبة على أساس نتيجة الصفقة أو نتيجة العمليات على اختلاف أنواعها طبقاً لأحكام هذا القانون، وذلك بعد خصم مختلف التكاليف.

- المرتبات وما فى حكمها:

تنص المادة (٤٩) من القانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ على الإيرادات الخاضعة لهذه الضريبة وهى الماهيات والأجور والمكافآت والإيرادات المرتبة لمدى الحياة (فيما عدا الحقوق التأمينية) التى تدفعها الحكومة المصرية ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة إلى أى شخص سواء كان مقيماً فى مصر أو فى الخارج ، والمرتبات وما فى حكمها والماهيات والأجور والمكافآت والإيرادات المرتبة لمدى الحياة

(فيما عدا المعاشات) التى تدفعها الشركات والمنشآت والجمعيات والهيئات الخاصة والمعاهد التعليمية والأفراد إلى أى شخص مقيم فى مصر .

كما تسرى الضريبة على مرتبات ومكافآت رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة فى شركات القطاع العام.

تحدد المواد من (٥٠) إلى المادة (٥٢) الإيرادات الداخلة فى وعاء الضريبة عن كل جزء من السنة تم الحصول فيه على أى إيراد من الإيرادات الخاضعة للضريبة بنسبة مدته وعلى أساس الإيراد الشهرى بعد تحويله إلى إيراد سنوى.

الإعفاء من الضريبة :

تحدد المواد من (٥٣) إلى (٥٦) الإعفاء من الضريبة من أجور عمال اليومية ، واشتراكات التأمين الاجتماعى وأقساط الإدخار التى تستقطع وفقاً لأحكام التأمين الاجتماعى، واشتراكات العاملين فى صناديق التأمين الخاص، وأقساط التأمين على الحياة والتأمين الصحى والمعاش المبكر.

الإقرارات :

تحدد المواد من (٥٧) إلى المادة (٦٠) الإقرارات التى يلتزم بها صاحب العمل وتحدد المواد (٦١) و (٦٢) الإقرارات التى يلتزم بها أصحاب المرتبات.

تحصيل الضريبة :

تحدد المواد (٦٣) و (٦٤) إجراءات تحصيل الضريبة .

إيرادات المهن غير التجارية :

تنص المادة (٦٦) من القانون المشار إليه على أن الضريبة على إيرادات المهن غير التجارية تسرى على صافى أرباح المهن الحرة وغيرها من المهن

غير التجارية التى يمارسها الممول بصفة مستقلة ، ويكون العنصر الأساسى فيها العمل إذا كانت ناتجة عن مزاولة المهنة أو النشاط فى مصر ، كما تسرى الضريبة على صافى الأرباح الناتجة عن مزاولة المهنة فى الخارج إذا كان المركز الرئيسى أو الدائم لمباشرة الممول للمهنة فى مصر.

وتنص المواد من المادة (٦٧) إلى المادة (٧٠) على الإيرادات الداخلة فى وعاء الضريبة وهى صافى الأرباح خلال السنة السابقة . يكون تحديد صافى الأرباح على أساس نتيجة العمليات المختلفة بعد خصم جميع التكاليف اللازمة لمباشرة المهنة ومنها رسوم القيد والاشتراكات السنوية ورسوم مزاولة المهنة وتحدد المادة رقم (٦٨) ما يخصم من صافى الأرباح من غير الخصومات السالف ذكرها.

– إيرادات الثروة العقارية :

تنص المادة (٨١) من القانون المشار إليه على أن الإيرادات الخاضعة للضريبة هى : إيرادات الأراضى الزراعية وإيرادات العقارات المبنية ، وتحدد المادة (٨٢) الإيرادات الداخلة فى وعاء الضريبة على الأراضى الزراعية على النحو التالى[1]: تحدد إيراد الأراضى الزراعية على أساس القيمة الإيجارية المتخذة أساساً لربط الضريبة المفروضة طبقاً للقواعد المنصوص عليها فى القانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٣٩ الخاص بضريبة الأطيان، وذلك بعد خصم ٢٠٪ مقابل جميع التكاليف.

كما حددت هذه المادة إيرادات الاستغلال الزراعى لبعض المحاصيل التى تدخل فى وعاء الضريبة ، وهى المحاصيل البستانية من حدائق الفاكهة

---

(١) تنص المادة ٣٦ من القانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ على إعفاء أرباح بعض المشروعات الزراعية.

ونباتات الزينة والنباتات الطبيعية والعطرية ، وذلك على أساس مثل القيمة الإيجارية المتخذة أساساً لربط الضريبة المفروضة بالقانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٣٩ الأصل بضريبة الأطيان.

وتنص المادة (٨٣) على ما يلي "تحدد إيرادات العقارات المبنية على أساس القيمة الإيجارية المتخذة أساساً لربط الضريبة على العقارات المبنية المفروضة بالقانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن الضريبة على العقارات المبنية بعد خصم ٢٠٪ مقابل جميع التكاليف فضلاً عن القيمة الإيجارية للمسكن الخاص الذى يقيم فيه الممول هو وأسرته".

١-٢ الإعفاء من الضريبة :

تنص المادة (٨٨) من القانون المشار إليه على حدود الإعفاء المقرر للأعباء العائلية .

١-٣ سعر الضريبة :

يقدم الممول طبقاً للمادة (٩١) من القانون المشار إليه إقراراً مبيناً به الإيرادات والتكاليف وصافى الأرباح والخسائر من السنة السابقة من مختلف مصادر الدخول الآتية : إيرادات النشاط التجارى والصناعى وإيرادات المهن غير التجارية وإيرادات الثروة العقارية .

وقد حددت المادة (٩٠) من هذا القانون سعر الضريبة ، بعد خصم الإعفاء المقرر للأعباء العائلية بشكل تصاعدى، وذلك على إجمالى الإيرادات التالية : إيرادات النشاط التجارى والصناعى، وإيرادات المهن غير التجارية ، وإيرادات الثروة العقارية على النحو التالى:

الشريحة الأولى	: حتى ٢٥٠٠	جنيه ٢٠٪
الشريحة الثانية	: أكثر من ٢٥٠٠ جنيه - ٧٠٠٠	جنيه ٢٧٪
الشريحة الثالثة	: أكثر من ٧٠٠٠ جنيه- ١٦٠٠٠	جنيه ٣٥٪
الشريحة الرابعة	: أكثر من ١٦٠٠٠ جنيه - ٢٧٠٠٠	جنيه ٤٠٪
الشريحة الخامسة	: أكثر من ٢٧٠٠٠ جنيه - ٦٨٠٠٠	جنيه ٤٥٪
الشريحة السادسة	: أكثر من ٦٨٠٠٠	جنيه ٤٨٪

وبالنسبة لإيرادات المرتبات وما فى حكمها يكون سعر الضريبة عليها ٢٠٪ حتى ٥٠٠٠٠ جنيه و٣٢٪ فيما يزيد على ذلك .

وبالنسبة لإيرادات رؤوس الأوال المنقولة فلا يلتزم المول بالإقرار عنها طبقاً لأحكام المادة (٩١) من القانون المشار إليه ، حيث إنها تحجز عند المنبع طبقاً للتفصيل المبين فى المواد من (٩) إلى (١٤) من القانون ١٨٧ لسنة ١٩٩٣.

٢- الضريبة على أرباح شركات الأموال:

تفرض ضريبة سنوية على صافى الأرباح الكلية لشركات الأموال المشتغلة فى مصر أيا كان الغرض منها بما فى ذلك الأرباح الناتجة عن مباشرة نشاط فى الخارج ما لم يكن متخذاً شكل منشأة مستقلة وتسرى الضريبة على[1]:

١- شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة الخاضعة لأحكام القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ أو الخاضعة لأية قوانين أخرى وغيرها من الأشخاص الاعتبارية الأخرى.

---

(١) مادة (١١١) من القانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ بتعديل بعض أحكام قانون الضرائب على الدخل الصادر بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١.

٢- بنوك وشركات ووحدات القطاع العام.

٣- البنوك والشركات والمنشآت الأجنبية التى تعمل فى مصر سواء أكانت أصلية لو كان مركزها الرئيسى فى الخارج أو كانت فروعاً لهذه البنوك والشركات والمنشآت بالنسبة للأرباح التى تحققها عند مباشرة نشاطها فى مصر.

٤- الهيئات العامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة ، بالنسبة لما تزاوله من نشاط خاضع للضريبة ويستثنى من ذلك جهاز مشروعات الخدمة الوطنية بوزارة الدفاع.

يكون سعر الضريبة ٣٢٪ من صافى الأرباح الكلية السنوية للشركة ، وذلك فيما عدا أرباح شركات البحث عن البترول وإنتاجه من غير الجهات المنصوص عليها فى البند ٤ من المادة (١١١) من القانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ فيكون سعر الضريبة بالنسبة لها ٤٠,٥٥٪ (مادة ١١٢ من القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١). وتحدد الضريبة سنوياً على أساس صافى الربح خلال السنة السابقة .

يحدد صافى الربح الخاضع للضريبة على أساس نتيجة العمليات على اختلاف أنواعها طبقاً لأحكام هذا القانون، وذلك بعد خصم جميع التكاليف وعلى الأخص :

١- قيمة إيجار العقارات التى تشغلها الشركة ، سواء كانت مملوكة لها أو مستأجرة وفى الحالة الأولى تكون العبرة بالإيجار الذى اتخذ أساساً لربط الضريبة على العقارات المبنية ، فإذا لم تكن الضريبة قد ربطت فتكون القيمة على أساس إيجار المثل.

٢- الاستهلاكات الحقيقية التى حصلت فى دائرة ما يجرى عليه العمل عادة طبقاً للعرف وطبيعة كل صناعة أو تجارة أو عمل.

٣- خمسة وعشرون فى المائة من تكلفة الآلات والمعدات الجديدة التى تشتريها الشركة أو الجهة أو تقوم بتصنيعها لاستخدامها فى الإنتاج ولمرة واحدة على أن تحسب الاستهلاكات المنصوص عليها بالبند السابق بعد خصم نسبة الخمسة وعشرين فى المائة المشار إليها فى هذا البند، وذلك بشرط أن يكون لدى الشركة أو الجهة دفاتر وسجلات ومستندات وحسابات أمينة تعبر عن المركز المالى الحقيقى لها ومنتظمة من حيث الشكل وفقاً للأصول المحاسبية السليمة وبمراعاة القوانين والقواعد المقررة فى هذا الشأن.

٤- الضرائب التى تدفعها الشركة ما عدا الضريبة على أرباح شركات الأموال التى تؤديها لهذا القانون.

٥- أ- التبرعات المدفوعة للحكومة ووحدات الحكم المحلى والهيئات العامة أيا كان مقدارها.

ب- التبرعات والإعانات المدفوعة للهيئات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية المصرية المشهرة طبقاً لأحكام القوانين المنظمة لها ولدور العلم والمستشفيات الخاضعة للإشراف الحكومى بما لايجاوز ٧٪ من الربح السنوى الصافى للشركة .

٦- المخصصات المعدة لمواجهة خسائر أو أعباء مالية معينة مؤكدة الحدوث وغير محددة المقدار بشرط أن تكون هذه المخصصات مقيدة بحسابات الشركة وأن تستعمل فى الغرض الذى خصصت من أجله فإذا اتضح

بعد ذلك أنها استخدمت فى غير ما خصصت من أجله فإنها تدخل فى إيرادات أول سنة تحت الفحص.

وفى جميع الأحوال لايجوز أن تزيد جملة المخصصات السنوية على ٥٪ من الربح السنوى الصافى للشركة .

وتستثنى من أحكام الفقرتين السابقتين المخصصات الفنية التى تلتزم شركات التأمين بتكوينها بالتطبيق لأحكام قانون الإشراف والرقابة على التأمين فى مصر الصادر بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨١.

أما المبالغ التى تأخذها الشركة من أرباحها لتغذية الاحتياطيات على اختلاف أنواعها والتى تعد لتغطية خسارة محتملة أو لمنح العاملين مكافآت يزيد مجموعها على مرتب ثلاثة أشهر فى السنة فلاتخصم من مجموع الأرباح التى تسرى عليها الضريبة .

٧- أقساط التأمين الاجتماعى المقررة على الشركة لصالح العاملين بها ، والتى يتم أداؤها للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية .

٨- المبالغ التى تستقطعها الشركة سنوياً من أموالها أو أرباحها لحساب الصناديق الخاصة للتوفير أو الإدارة أو المعاش أو غيرها، بما لايجاوز ٢٠٪ من مجموع مرتبات وأجور العاملين بها، بشرط أن يكون للنظام الذى ترتبط بتنفيذه الشركة لائحة أو شروط خاصة منصوص فيها على أن ما تؤديه الشركة لهذا النظام يقابل التزاماتها بمكافأة نهاية الخدمة أو المعاش وأن تكون أموال هذا النظام منفصلة ومستقلة عن أموال الشركة ومستثمرة لحسابه الخاص.

٩- الأرباح التى تلتزم الشركة بتوزيعها نقداً بنسبة معينة على العاملين بها طبقاً للقواعد القانونية المقررة فى هذا الشأن.

١٠- كل ما يدفع لأعضاء مجالس الإدارة والمديرين وأعضاء مجالس الرقابة فى الشركات والجهات المنصوص عليها فى المادة ١١١ من هذا القانون من مرتبات ومكافآت وأجور وبدلات حضور وطبيعة عمل ومزايا نقدية وعينية وغيرها من البدلات أو الهيئات الأخرى على اختلاف أنواعها ، وذلك كله بشرط أن تكون جميع هذه المبالغ خاضعة للضريبة طبقاً لأحكام الكتاب الأول من هذا القانون أو معفاة منها.

١١- مقابل الحضور الذى يدفع للمساهمين بمناسبة انعقاد الجمعيات العمومية . (مادة ١١٤ من القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ المعدل بالقانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ بتعديل بعض أحكام قانون الضرائب على الدخل (١٥٧ لسنة ١٩٨١) .

وحددت المادة ١٢٠ من القانون ١٥٧ لسنة ١٩٨١ (قانون الضرائب على الدخل الإعفاءات من الضريبة على أرباح شركات الأموال على النحو التالى:

يعفى من الضريبة مايلى:

١- مبلغ يعادل نسبة من رأس المال المدفوع بما لايزيد على الفائدة التى يقررها البنك المركزى المصرى على الودائع لدى البنوك عن سنة المحاسبة ، وذلك بشرط أن تكون الشركة من شركات المساهمة التابعة للقطاع العام أو الخاص وأن تكون أوراقها المالية مقيدة فى سوق الأوراق المالية .

٢- الأرباح الناتجة من اندماج الشركة فى شركة أخري أو أكثر ، وذلك طبقاً للشروط المنصوص عليها فى القانون رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن الاندماج فى شركات المساهمة .

٣- ما تنتجه الأسهم أو الحصص التى تحصل عليها الشركات والجهات المنصوص عليها فى المادة ١١١ من هذا القانون من أرباح فى مقابل ما قدمته عيناً أو نقداً فى تأسيس شركة مساهمة أخرى بشرط أن تكون الشركة التابعة قد دفعت عن أرباحها الضريبة على أرباح شركات الأموال أو تكون معفاة منها .

٤- الأرباح التى توزعها فى كل سنة مالية شركات المساهمة المصرية التى يكون الغرض منها استثمار أموالها فى الأسهم والسندات على اختلاف أنواعها، وذلك بمقدار ما تحصل عليه من إيرادات تلك الأسهم والسندات خلال السنة المالية المذكورة بالشرطين الآتيين:

أ) أن تكون هذه الإيرادات قد أديت عنها بالفعل الضريبة النوعية الخاصة بها أو أن تكون معفاة منها بمقتضى القانون.

ب) أن يكون ٩٠٪ على الأقل من رأس مال الشركة بما فى ذلك الاحتياطيات والأموال المجمعة والقروض التى تعقدها مخصصة لتوظيفه فى الأوراق المالية .

٥- أرباح شركات تربية النحل.

٦- أرباح شركات استصلاح واستزراع الأراضى وذلك على النحو التالى:

أ) الشركات التى تقام بعد العمل بهذا القانون تعفى لمدة عشر سنوات اعتباراً من أول سنة ضريبة تالية لتاريخ اعتبار الأراضى منتجة .

ب) الشركات القائمة وقت العمل بهذا القانون ولم تصبح أراضيها منتجة فى هذا التاريخ تعفى لمدة خمس سنوات اعتباراً من أول سنة ضريبية تالية لتاريخ اعتبار الأرض منتجة .

جـ) الشركات القائمة وقت العمل بهذا القانون وأصبحت أراضيها منتجة قبل بدء العمل بهذا القانون تعفى لمدة سنتين اعتباراً من أول سنة ضريبية تالية لتاريخ العمل بهذا القانون.

ويصدر قرار وزير المالية بالاتفاق مع وزير الزراعة بالقواعد المنظمة لتحديد التاريخ الذى تعتبر فيها الأراضى منتجة .

٧- أرباح شركات الإنتاج الداجنى وحظائر المواشى وتسمينها وشركات مصايد الأسماك ، وذلك على النحو التالى :

أ) الشركات التى كانت قائمة وقت العمل بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه ، يستمر إعفاؤها المدة اللازمة لاستكمال مدة الثلاث سنوات المنصوص عليها فى ذلك القانون.

ب) الشركات التى أقيمت بعد العمل بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه ، وكذلك الشركات التى تقام بعد تاريخ العمل بهذا القانون تعفى لمدة خمس سنوات اعتباراً من تاريخ مزاولة النشاط.

٨- أرباح الشركات الصناعية التى تقام بعد العمل بهذا القانون وتستخدم خمسين عاملاً فأكثر.

ويسرى الإعفاء لمدة خمس سنوات تبدأ من أول سنة مالية تالية لبداية الإنتاج .

ثانياً: الضرائب على رأس المال :

تشمل الضرائب على رأس المال فى مصر الضرائب العقارية التى تفرض بموجب القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٣٩ بشأن تنظيم الضريبة على الأطيان، والقانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن الضريبة على المبانى.

وكانت تفرض ضريبة على الأيلولة (أى على نصيب الوارث من التركة) طبقاً للقانون رقم ٢٢٨ لسنة ١٩٨٩ بشأن ضريبة الأيلولة ، ثم صدر القانون رقم ٢٢٧ لسنة ١٩٩٦ بالغاء ضريبة الأيلولة[1].

ثالثاً: الضرائب على الإنفاق :

تتكون الضرائب على الإنفاق فى مصر بصفة أساسية من الضرائب الجمركية وضريبة الدمغة وضريبة المبيعات.

ونتناول فيما يلى بإيجاز ضريبة المبيعات «فرضت ضريبة المبيعات بموجب القانون رقم ١١ لسنة ١٩٩١ بإصدار قانون الضريبة العامة على المبيعات[2].

تفرض الضريبة العامة على المبيعات على السلع المصنعة محلياً والمستوردة إلا ما استثنى بنص خاص. وتفرض الضريبة على الخدمات الواردة بالجدول رقم (٢) المرفق لهذا القانون.

ويكون فرض الضريبة بسعر (صفر) على السلع والخدمات التى يتم تصديرها للخارج طبقاً للشروط والأوضاع التى تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون. (مادة ٢) ويكون سعر الضريبة على السلع ١٠٪ ، وذلك عدا السلع المبينة فى الجدول رقم (١) المرافق فيكون سعر الضريبة على النحو

---

(١) الجريدة الرسمية – العدد ٢٧ (مكرر) فى ١٤ يولية سنة ١٩٩٦.

(٢) الجريدة الرسمية – العدد ١٨ تابع (أ) فى ٢ مايو سنة ١٩٩١.

المحدد قرين كل منها. ويحدد الجدول رقم (٢) المرافق سعر الضريبة على الخدمات. ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية إعفاء بعض السلع من الضريبة وتعديل سعر الضريبة على بعض السلع، كما يجوز لرئيس الجمهورية تعديل الجدولين رقمى (١) ، و(٢) المرفقين (مادة ٣) يلتزم المكلفون بتحصيل الضريبة وبالإقرار عنها وتوريدها للمصلحة فى المواعيد المنصوص عليها فى هذا القانون (مادة ٥) .

والمكلف هو الشخص الطبيعى أو المعنوى المكلف بتحصيل وتوريد الضريبة للمصلحة سواء كان منتجاً صناعياً أو تاجراً أو مؤدياً لخدمة خاضعة للضريبة بلغت مبيعاته حد التسجيل المنصوص عليه فى هذا القانون، وكذلك كل مستورد لسلعة أو لخدمة خاضعة للضريبة بغرض الاتجار مهما كان حجم معاملاته.

وتنص المواد (٢٤) و (٢٧) و (٢٨) و (٢٩) على حالات الإعفاء من الضريبة العامة على المبيعات.

الخلاصة والتقييم للقانون ١٨٧ لسنة ١٩٩٣:

هذا القانون للضرائب على الدخل يدخل فى نظام الضريبة الموحدة التى يتسع سريانه ليفرض سنوياً على مجموع صافى دخل الأشخاص الطبيعيين (المادة الأولى)[(١)]، وعلى المقيمين عادة فى مصر، وعلى غير المقيمين فى مصر بالنسبة لدخولهم المحققة فى مصر (المادة الثانية) ، ومن حيث نطاق وعائها تستحق فى أول يناير من كل سنة ، كما تستحق بوفاة الممول أو

(١) ونحن بناءاً على ذلك نحتاج إلى الانتقال إلى النظام الكامل للضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين.. وهو المشروع المقترح تقديمه إلى مجلس الشعب خلال هذا العام.. وسوف نقوم بعرض للامحه الأساسية فى هذا الفصل من الكتاب.

بانقطاع إقامته فى مصر، وتسرى على مجموع صافى الدخل الذى حققه الممول خلال السنة السابقة من الإيرادات التالية : إيرادات رؤوس الأموال المنقولة ، إيرادات النشاط التجارى والصناعى، المرتبات وما فى حكمها، إيرادات المهن غير التجارية ، وإيرادات الثروة العقارية (المادة الخامسة) .

وتعد الضريبة الموحدة من قبيل الضرائب المباشرة على الدخل، وليست ضريبة على الأشخاص، وإن كان تحديد الأشخاص الذين تخضع دخولهم للضريبة الموحدة على جانب كبير من الأهمية ، من حيث أن الضريبة مفروضة أساساً على الأشخاص الطبيعيين المكلفين بأدائها، ومن هنا اقتصر سريانها على الأشخاص الطبيعيين بمناسبة حصولهم على الإيرادات الخاضعة لها دون شركات الأموال التى تتمتع بالشخصية المعنوية أو الاعتبارية ، ووصفها بأنها ضريبة مباشرة باعتبار أن المكلف بها يتحمل وحده عبء الضريبة المفروضة على ما كونه من مجموع الإيرادات الواردة فى المادة الخامسة ، ولايمكنه نقل عبئها إلى الغير فى معظم الأحيان، فالمشرع يخضع كل توزيع وإن كان عرضاً للضريبة الموحدة .

والضريبة الموحدة باعتبارها تسرى على مجموع ما يحصل عليه الممول من دخول من مختلف المصادر بعد استبعاد الأعباء والتكاليف التى تكبدها فى سبيل الحصول على الإيرادات، فهى تعتبر أكثر إنصافاً وعدالة من الضريبة على الدخل، وتعبر عن مقدرات الممولين التكليفية خير تعبير.. وهى تعد أداة للتوجيه الاقتصادى، حيث أن تجميع الإيرادات من مختلف مصادرها فى وعاء واحد، وتطبيق سعر واحد عليها يمكن الدولة من فرض سيطرتها على مختلف المتغيرات والأنشطة الاقتصادية ، والمساهمة فى

تشجيع الادخار ، ومن ثم تمويل الاستثمارات التى ترفع من معدل النمو فى الناتج القومى.

والضريبة الموحدة تعتبر ضريبة تصاعدية حيث تتزايد فئاتها مع اتجاه الإيراد نحو الزيادة ، وهو ما يحقق هدف عدالة الضريبة بمعناها الأفقى والرأسى الذى يحقق المساواة بين المكلفين بأدائها وتكفل توزيع أعباء الإنفاق العام على الممولين كل حسب مقدرته على الدفع *Ability to pay*

ويقوم التصاعد فى الضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين بتقسيم مجموع صافى دخل الممول إلى ستة شرائح تبدأ من ٥٠٠ ٢جنيه وتنتهى بمبلغ ٦٨٠٠ جنيه، ويتم حساب الضريبة على كل شريحة منها بالسعر المحدد لها بحيث يزيد هذا السعر بزيادة شرائح الدخل الصافى حيث يبدأ سعر الضريبة بنسبة ٢٠٪ وينتهى بنسبة ٤٨٪ مع خروج هذه النسبة التصاعدية فى حالات التصرفات العقارية وإيرادات رؤوس القيم المنقولة .

وبالرغم من المزايا التى يتمتع بها نظام الضريبة الموحدة ، إلا أنه لايخلو من الجوانب السلبية التى تتعرض للانتقادات ، فهى ليست بالنظام الكامل للضريبة الموحدة ولكنها أقرب إلى الضريبة شبه الموحدة ، فوعائها لايشتمل على مجموع إيرادات المكلف الخاضع للضريبة الناتجة عن مختلف صور النشاط الاقتصادى الذى يقوم به ، وتخضع هذه الإيرادات لمعاملة ضريبية موحدة من حيث الأحكام والأسعار المقررة .

فقد جاءت المادة الثانية من مواد إصدار القانون ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ لتستبدل بعبارات الضريبة على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة ، والضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، والضريبة على المرتبات، والضريبة على

المهن غير التجارية ، والضريبة العامة عل الدخل بعبارة الضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين أو الضريبة على أرباح شركات الأموال حسب الأحوال.

ومن مقتضى هذا التعديل إحلال الضريبة الموحدة على الدخل محل الضرائب النوعية ، ومعاملة جميع دخول الممول معاملة واحدة دون تمييز بينها أيا كانت طبيعتها ، وأيا كان مصدرها بتطبيق سعر واحد بالنسبة لجميع أنواع الدخول مع توحيد الأحكام المتعلقة بتحديد الوعاء وإجراءات الربط والطعن والتحصيل، وكذلك تقديم الإقرار الضريبى الموحد شاملاً جميع الإيرادات من جميع الدخول بدلاً من الإقرارات المتعددة .

وحسبما ورد فى المادة الخامسة من القانون ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ تضمن وعاء الضريبة الموحدة صافى الدخل الذى حققه الممول من إيرادات رؤوس الأموال المنقولة ، وإيرادات النشاط التجارى والصناعى، والمرتبات وما فى حكمها، وإيرادات المهن غير التجارية وإيرادات الثروة العقارية ، إلا أن المشرع لم يستوفى مفهوم التوحيد حين أخضع كل من إيرادات رؤوس الأموال المنقولة والمرتبات وما فى حكمها للضريبة كل بصفة مستقلة ، وبذلك اقتصر التوحيد على ثلاثة أوعية فرعية تتمثل فى وعاء إيرادات النشاط التجارى والصناعى، ووعاء إيرادات نشاط المهن غير التجارية ، ووعاء إيرادات الثروة العقارية ، حيث يتم تجميعها فى وعاء واحد وتفرض عليه الضريبة دفعة واحدة بالسعر المقرر. ومن هنا لايكتمل التوحيد ذلك أن نظام الضريبة الموحدة فى هذا القانون قد تضمن تنظيماً لأكثر من ضريبة .

لذلك فإن القانون ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ أخذ بحل وسط يجمع بين خصائص

الضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين، وخصائص الضرائب النوعية **ويفتقد بذلك التوازن بين الأنشطة الداخلة فى وعاء الضريبة الموحدة ، والانحراف عن قاعدة المساواة بين الممولين فى المحاسبة الضريبية والإخلال بمبدأ العدالة الضريبية ودفع الممولين إلى التهرب الضريبى.**

هذا الأمر يحتاج إلى إصدار مشروع جديد للضرائب على الدخل ينقل إلى النظام الكامل للضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين. وهو ما سوف نتعرض له فى الصفحات التالية .

الخطة المستقبلية لإصلاح النظام الضريبى فى مصر:

إن تقييم المنظومة الضريبية حسبما ذكرناه سابقاً يبين الحاجة إلى إجراء إصلاح ضريبى شامل يستجيب إلى متطلبات العدالة ، ويزيد من كفاءة الإدارة الضريبية ويزيل التعقيدات وتعدد أسعار الضرائب، والحد من معدلات التهرب الضريبى ويزيد من معدلات التحصيل ويخفض من حجم المتأخرات.

لذا تستهدف الحكومة إصلاحاً متكاملاً فى النظام الضريبى، يبدأ بإصلاح الضريبة العامة على الدخل وذلك من خلال منظومة ضريبية متكاملة توائم بين[١]:

١- مراعاة التوازن بين الهدف المالى للضريبة وهدفها الاجتماعى.

٢- مراجعة شرائح وأسعار الضريبة ورفع حدود الإعفاء للأعباء العائلية بما يكفل تحقيق العدالة الضريبية بين ممولى الضريبة .

٣- أن النظام الضريبى لاينبغى أن يكون طارداً وإنما يتعين أن يكون نظاماً

---

(١) البيان المالى عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٢/٢٠٠٣ القاهرة (أبريل ٢٠٠٢).

جاذباً يعرف فيه الممول حقوقه وواجباته وأن يسعى إلى دفع الضريبة طوعاً طالما شعر أنها تحقق له عدالة وترعى أوضاعه الاجتماعية ومتطلباته.

٤- تحسين أدوات تحصيل الضريبة والاهتمام بالإدارة الضريبية وتحسين أدائها ، وإنه لامجال للقول بتطوير النظام الضريبى ما لم نحسن من أدواته ، ونرفع من قدرات القائمين على هذا النظام.

٥- توسيع قاعدة المجتمع الضريبى والعمل على ضم القطاع غير الرسمى، وكلما أمكن توسيع قاعدة هذا المجتمع كلما أمكن تخفيض أسعار الضريبة وشرائحها لتكون الضريبة فى خدمة المجتمع منه وإليه ، ومن ثم تتحقق العدالة الضريبية .

وبالإضافة إلى هذه الأهداف .. وتحقيقاً للاستقرار والعدالة الضريبية كأحد المقومات الهامة لحماية نسيج المجتمع، وضماناً لتشجيع الاستثمار وجذبه إلى مصر. فقد رؤى أهمية إصدار قانون جديد للضرائب على الدخل.

الملامح الأساسية لمشروع القانون الجديد للضرائب على الدخل:

تتلخص أهم هذه الملامح فيما يأتى:

* الانتقال إلى النظام الكامل للضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين.
* تخفيف العبء الضريبى وتحقيق العدالة الاجتماعية من خلال :
  - رفع حد الإعفاء للأعباء العائلية .
  - تخفيض الأسعار وتعديل الشرائح الضريبية .
  - إطلاق ترحيل الخسائر دون قيد زمنى.

* تبسيط إجراءات فحص وربط وتحصيل الضريبة .
* أحكام حصر المجتمع الضريبى والحد من ظاهرة التهرب.
* **الحد من الإجراءات الجنائية ضد المولين والتيسير عليهم.**
* تحديد ضوابط الأداء والعمل بالإدارة الضريبية ورفع كفاءتها .

أولاً: الانتقال إلى النظام الكامل للضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين:

على الرغم من أن الهدف من القانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ الصادر بتعديل بعض أحكام قانون الضرائب على الدخل رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١، إنما كان يستهدف الانتقال من نظام الضرائب النوعية إلى نظام الضريبة الموحدة على الدخل، إلا أن هذا القانون لم يحقق هذا الهدف كاملاً، حيث اقتصرت الضريبة الموحدة على ثلاثة أنواع فقط من الإيرادات التى يحققها الأشخاص الطبيعيون وهى:

* إيرادات النشاط التجارى والصناعي .
* إيرادات المهن غير التجارية .
* إيرادات الثروة العقارية .

بينما تم إفراد أحكام خاصة لكل من :

* إيرادات رؤوس الأموال المنقولة .
* إيرادات المرتبات وما فى حكمها.

ولذلك وتحقيقاً للنظام الكامل للضريبة الموحدة ، فإن هذا المشروع لقانون الضرائب على الدخل يستهدف أن يشمل وعاء الضريبة الموحدة كافة أنواع الدخول للأشخاص الطبيعيين، حتى يكون الإقرار الضريبى الذى يقدمه

الممول شاملاً كافة هذه الإيرادات ولتسرى على هذه الإيرادات كافة الأحكام الخاصة بالضريبة الموحدة دون تفرقة بين إيراد وآخر، وبمراعاة أنه إذا اقتصر دخل الممول على إيرادات المرتبات وما فى حكمها أو اقتصر على إيرادات الثروة العقارية دون حد الإعفاء فلا يلتزم بتقديم الإقرار الضريبى السنوى.

ثانياً: تخفيف العبء الضريبى وتحقيق العدالة الاجتماعية :

وتتسم أهم ملامح تخفيف العبء الضريبى تحقيقاً للعدالة المنشودة ضريبياً فيما يأتى:

(١) رفع حد الإعفاء للأعباء العائلية :

* وفقاً لأحكام المادة (٨٨) من القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ المعدل بالقانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ فإن حدود الإعفاء المقررة للأعباء العائلية هى:

٢٠٠٠ جنيه سنوياً للممول الأعزب.

٢٥٠٠ جنيه سنوياً للممول المتزوج ولايعول أولاداً أو غير المتزوج ويعول أولاداً.

٣٠٠٠ جنيه سنوياً للممول المتزوج ويعول ولداً أو أكثر.

فإذا تجاوز صافى الدخل السنوى حد الإعفاء سالف الذكر، فلاتسرى الضريبة إلا على ما يزيد على هذا الحد، وإذا كان من إيرادات الممول مرتبات وما فى حكمها فيخصم الإعفاء المقرر للأعباء العائلية من المرتبات وما فى حكمها أولاً ثم يستكمل حد الإعفاء من الإيرادات الأخرى المنصوص عليها فى البنود ٢ ، ٤ ، ٥ من المادة (٥) من هذا القانون.

* تنطوى التعديلات المقترحة على رفع حد الإعفاء للأعباء العائلية لتصبح كما يلي:

	جنيه	جنيه	جنيه	
– للأعـــــــزب :	من ٢٠٠٠	إلى ٢٥٨٠	بزيادة ٥٨٠	بنسبة ٢٩٪
– المتزوج ولايعول :	من ٢٥٠٠	إلى ٣٣٦٠	بزيادة ٨٦٠	بنسبة ٣٤٪
– المتـــزوج ويعول:	من ٣٠٠٠	إلى ٤٢٠٠	بزيادة ١٢٠٠	بنسبة ٤٠٪

* ويضاف إلى ما تقدم أن التعديلات المقترحة تتضمن زيادة نسبة ما يتم خصمه من المرتبات والأجور الخاضعة للضريبة مقابل الحصول على الدخل من ١٠٪ إلى ١٥٪ ، وذلك مراعاة لأصحاب المرتبات والأجور وتخفيفاً للعبء الضريبى عليهم وعدم الإضرار بهم نتيجة تعديل الأسعار والشرائح.

(ب) تعديل الأسعار والشرائح الضريبية :

١– الضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين:

وفـقـاً لأحكام المادة (٩٠) من القـانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ المعـدل بالقـانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ ، فـإن الضـريبـة على دخل الأشـخـاص الطبيعيين – بعد إعمال حكم المادة (٨٨) من القانون والسابق الإشارة إليها أى بعد خصم الإعفاء المقرر للأعباء العائلية تسرى بالأسعار التالية :

الشريحة الأولى :		حتى ٢٥٠٠ جنيه	٢٠٪
الشريحة الثانى :	أكثر من ٢٥٠٠ جنيه	حتى ٧٠٠٠ جنيه	٢٧٪
الشريحة الثالثة :	أكثر من ٧٠٠٠ جنيه	حتى ١٦٠٠٠ جنيه	٣٥٪
الشريحة الرابعة :	أكثر من ١٦٠٠٠ جنيه		٤٠٪

وبالنسبة للإيرادات من المرتبات وما فى حكمها وغيرها من الإيرادات المرتبطة بها فيكون سعر الضريبة عليها ٢٠٪ حتى ٥٠٠٠٠ جنيه و٣٢٪ فيما زاد عن ذلك .

وقد أعدت الدراسة على أساس تعديل أسعار وشرائح الضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين من كافة مصادر الدخل كما يأتى:

الشريحة الأولى :	حتى ٢٠٠٠٠ جنيه	٢٠٪
الشريحة الثانية :	أكثر من ٢٠٠٠٠ جنيه حتى ٤٠٠٠٠ جنيه	٢٥٪
الشريحة الثالث :	أكثر من ٤٠٠٠٠ جنيه	٣٠٪

ومن ثم فإن التعديل المقترح يخفض من الأعباء الضريبية على أصحاب الدخول الأقل كما يقلل الحد الأقصى لسعر الضريبة من ٤٠٪ إلى ٣٠٪.

ويلاحظ أن دخل الممول من إيرادات رؤوس الأموال المنقولة سوف يخضع للخصم من المنبع بسعر ٢٠٪ (سعر أدنى شريحة) من إجمالى المنصرف دون أية تخفيضات، كما يلتزم الممول بتقديم إقرار ضريبى عنها وتتم التسوية عند المحاسبة بناء على ذلك .

٢- الضريبة على أرباح شركات الأموال:

وفقاً لأحكام المادة (١١٢) من القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ المعدل بالقانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ ، فإن سعر الضريبة على أرباح شركات الأموال هو ٤٠٪ من صافى الأرباح الكلية السنوية للشركة ، وذلك فيما عدا:

* أرباح الشركات الصناعية عن نشاطها الصناعى والأرباح الناجمة عن عمليات التصدير فيكون سعر الضريبة بالنسبة لها ٣٢٪.

* أرباح شركات البحث عن البترول وإنتاجه من غير الجهات المنصوص عليها فى البند (٤) من المادة (١١١) من هذا القانون فيكون سعر الضريبة بالنسبة لها ٤٠,٥٥٪.

وقد انتهت الدراسة إلى تعديل أسعار الضريبة على أرباح شركات الأموال بحيث تكون الضريبة بسعر موحد ٣٠٪ لكافة الشركات بدلاً من ٤٠٪ ، ٣٢٪ المطبقين حالياً.

هذا وبمراعاة أنه فى كل الأحوال يستثنى من هذا التخفيض فى أسعار الضريبة أرباح قناة السويس وهيئة البترول والبنك المركزى المصرى، فتظل الضريبة عليها جميعاً ٤٠٪ ، وكذلك الضريبة على شركات البحث عن البترول وإنتاجه تظل ٤٠,٥٥٪ لارتباط ذلك بحسابات مع هيئة البترول وأسس المحاسبة مع الشريك الأجنبى.

(جـ) إطلاق ترحيل الخسائر دون التقيد بقيد زمنى حتى يتم استهلاكها بالكامل:

يقضى القانون الحالى للضرائب بخصم الخسارة التى تنتج فى سنة ما من أرباح السنة التالية ، فإذا لم يكف الربح لتغطية الخسارة بأكملها ؛ نقل الباقى إلى السنة التالية .. وهكذا وحتى السنة الخامسة .

وتبعاً لذلك فإنه لايجوز فى القانون الحالى ترحيل الخسائر إلى ما بعد السنوات الخمس المصرح بها.

على أنه مراعاة لظروف الممولين المعسرين وتمكيناً لهم من الاستمرار فى مزاولة نشاطهم ، فإن قانون الضرائب الجديد يسمح بإطلاق ترحيل الخسائر إلى أى عدد من السنوات حتى تستنفد بالكامل من أرباح السنوات التالية دون التقيد بحد معين من السنوات.

ثالثاً: بعض التعديلات الأخرى:

يستهدف قانون الضرائب على الدخل الجديد تنظيم الإعفاءات الضريبية الحالية ضماناً لتحقيق أهدافها وفقاً لما أثبته التطبيق العملى لذلك ، على النحو الآتى:

١- إلغاء القيمة الإيجارية للعقارات المملوكة التى تشغلها المنشأة من التكاليف الواجبة الخصم لأنها ليست من التكاليف الفعلية . كما أثبت الواقع العملى أن خصم القيمة الإيجارية للعقار المملوك فيه محاباة للممول المالك للعقار عن الممول المستأجر للعقار، ذلك أنه فى حالة الملكية يتم خصم القيمة الإيجارية غير المدفوعة علاوة على استهلاك العقار ومصاريف صيانته ، وكذلك الضرائب العقارية المسددة عنه فى حين أن الممول المستأجر للعقار لايخصم له إلا قيمة الإيجار الفعلى فقط.

٢- تعديل النص الخاص بإعفاء أرباح المشروعات الممولة من الصندوق الاجتماعى للتنمية بغرض وضع ضوابط محددة لتقرير هذا الإعفاء، حيث أثبت التطبيق العملى لهذا النص استغلاله بصيغته الحالية للتهرب من أداء الضريبة .

٣- إلغاء الإعفاء المقرر لرأس المال المدفوع ، وذلك بالنسبة لشركات المساهمة لأن هذا الإعفاء يتنافى مع حيادية الضريبة باعتبار أنها تفرض على الأرباح الحقيقية التى تحققها الشركة المساهمة ، كما أثبت التطبيق العملى أن هذا الإعفاء يؤدى إلى تآكل وعاء الضريبة إلى جانب أن إلغاءه يؤدى إلى تعويض العجز فى الحصيلة نتيجة تخفيض سعر الضريبة لإحداث التوازن بين تخفيف عبء الضريبة والهدف المالى لها .

٤- إلغاء الإعفاء المقرر لأرباح الشركات الصناعية التى تستخدم خمسين عاملاً فأكثر. اكتفاءاً بأن هذا النشاط ضمن المجالات المخاطبة بقانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ إلى جانب ما أثبته التطبيق العملى لهذا الإعفاء من استغلاله للتهرب من أداء الضريبة .

رابعاً: تبسيط إجراءات فحص وربط وتحصيل الضريبة :

تستهدف أحكام مواد مشروع قانون الضرائب على الدخل المقترح العمل على تبسيط إجراءات فحص وربط وتحصيل الضريبة ؛ وذلك من خلال :

١- التزام الممول بتقديم إقرار ضريبى واحد عن كافة إيراداته الخاضعة للضريبة .

٢- قصر الإخطار بعناصر ربط الضريبة وبقيمتها على نموذج واحد بدلاً من نموذجين (١٨ ، ١٩ ضريبة موحدة) .

٣- تحديد سعر قطعى (نهائى) للضريبة بنسبة ١٠٪ بدلاً من ٢٠٪ المعمول بها فى القانون الحالى فى حالة حصول العاملين بالدولة الخاضعين للضريبة على إيرادات المرتبات وما فى حكمها على أية مبالغ من غير جهات عملهم الأصلية .

٤- قصر عدم الاحتجاج فى مواجهة مصلحة الضرائب بالنسبة للتصرفات التى تتم بين الأصول والفروع أو بين الزوجين على الإيرادات الناتجة عن الثروة العقارية ، حيث تضمن حكم المادة ١٠٧ من القانون الحالى أنه لايحتج فى مواجهة مصلحة الضرائب بالتصرفات التى تتم بين الأصول والفروع أو بين الزوجين التى تنصب على أموال ثابتة أو منقولة ونتيجة للعديد من المشاكل التى واجهتها المصلحة لدى تطبيقها لهذا الحكم فقد

رؤى قصره على التصرفات التى تتم فى الثروة العقارية فقط للحد من مشاكل التطبيق ولدعم الثقة بين الممول والمصلحة .

٥- زيادة المبلغ الذى يسرى عليه نظام الخصم والإضافة تحت حساب الضريبة من ١٠ جنيه إلى ١٠٠ جنيه ، وكذلك زيادة مبلغ التعامل الذى تلتزم الشركة أو الجهة بالإخطار عنه لمصلحة الضرائب من ١٠ جنيه إلى ١٠٠ جنيه.

٦- قصر الالتزام بالإخطار فى حالة التنازل عن المنشأة بالنسبة للنشاط التجارى والصناعى على المتنازل فقط حيث ينص القانون الحالى على التزام كل من المتنازل إليه بالإخطار عن واقعة التنازل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ حدوثها ، وقد ترتب على التزام كلاهما الكثير من مشاكل التطبيق سواء بالنسبة للمصلحة أو بالنسبة للممولين.

لذلك كان هذا الاقتراح بقصر الالتزام على المتنازل فقط لتبسيط الإجراءات والتيسير على الممولين، مع حفظ حق المتنازل إليه فى طلب بيان بالضرائب المستحقة على المتنازل.

٧- إلغاء حكم المادة ١٢٥ من القانون الحالى الذى يقضى بوجوب أداء الضريبة دون النظر لطعن الشركة ، سواء قامت المأمورية بالبت فيه أو إحالته إلى لجنة الطعن، وقصر وجوب الضريبة على حالات عدم تقديم الإقرار الضريبى، وكذلك صدور قرار لجنة الطعن أو حكم محكمة ، وذلك أسوة بالأحكام الخاصة بالضريبة الموحدة لتحقيق العدالة الضريبية بين ممولى الضريبة الموحدة وممولى الضريبة على أرباح شركات الأموال.

خامساً : أحكام حصر المجتمع الضريبى والحد من ظاهرة التهرب:

فى إطار تطوير المنظومة الضريبية فإن الأمر يتطلب التدخل بإجراء تعديل تشريعى يساعد على إحكام حصر المجتمع الضريبى والحد من التهرب الضريبى ، وذلك من خلال :

١- زيادة المبلغ الملتزم بأدائه الممول المرتكب لجريمة التهرب الضريبى عند التصالح فى هذه الجريمة ، بحيث يتم زيادته من ١٠٠٪ من الضريبة التى لم يتم أداؤها إلى ١٥٠٪ فى حالة طلب التصالح قبل رفع الدعوى، وزيادة المبلغ من ١٥٠٪ إلى ٣٠٠٪ فى حالة التصالح بعد رفع الدعوى العمومية وقبل صدور حكم نهائى، وذلك بهدف الحد من حالات التهرب الضريبى فى حالة العودة لهذه الجرائم ، كذلك يتم زيادة التعويض الملزم بأدائه الممول فى حالة حكم الإدانة فى جريمة التهرب الضريبى من ثلاثة أمثال الضريبة إلى خمسة أمثالها.

٢- زيادة المبلغ الذى يلتزم الممول بأدائه فى حالة عدم تقديم الإقرار الضريبى فى الميعاد، حيث يعادل المبلغ الحالى ٢٠٪ من الضريبة المستحقة من واقع الربط النهائى ويخفض إلى النصف فى حالة الاتفاق بالمأمورية بحيث يصبح المبلغ الذى يلتزم به الممول مائة جنيه أو ٤٠٪ من الضريبة المستحقة أيهما أكبر ودون أى تخفيض ، وذلك لحث الممولين على تقديم الإقرارات الضريبية فى جميع الأحوال.

٣- استحداث حكم جديد مفاده امتناع مأموريات ومكاتب الشهر العقارى عن عمليات توثيق وشهر التصرفات إلا بعد قيام الممول بأداء الضريبة المستحقة للمصلحة .

٤- استحداث حكم جديد مفاده التزام المؤجر أو مالك العقار أو المسئول عن إدارته فى حالة عدم إخطاره مصلحة الضرائب بواقعة التأجير المفروش بأداء مبلغ ٥٠٠ جنيه عن كل وحدة لم يتم الإخطار عنها، حيث لم يتضمن القانون الحالى مثل هذا الالتزام.

٥- إضافة جهات غير منصوص عليها لجهات الالتزام المكلفة بتطبيق أحكام الخصم والإضافة فى القانون الحالى لإحكام عمليات حصر الممولين من خلال هذه الجهات. ومن ذلك إضافة مراكز الشباب ومخازن الأدوية وشركات ومكاتب الاستيراد.

٦- استحداث حكم جديد مؤداه خضوع بعض المنشآت لأحكام الإضافة لحساب الضريبة لم يتضمنها القانون الحالى، مثل المنشآت التى تزاول نشاط تجارة الجملة ووكلائها وموزعيها.

٧- استحداث حكم جديد بشأن إضافة منشآت تلتزم بحجز ضريبة المرتبات من العاملين لديها غير منصوص عليها فى القانون الحالى، حيث أفرز التطبيق العملى عن بعض المشاكل مع هذه الجهات والشركات بسبب عدم وجود نص صريح بإلزامها بحجز هذه الضريبة .

٨- استحداث حكم جديد مؤداه إلزام حائز الغراس (حدائق الفاكهة المنتجة ونباتات الزينة والنباتات الطبية والعطرية ومشاتل المحاصيل البستانية الخاضعة للضريبة الموحدة) ، سواء كان مالكاً للأرض أو مستأجراً لها بأداء مبلغ ١٠٠٠ جنيه فى حالة إخلاله بالإخطار عن واقعة إزالة الغراس حيث لم يتضمن القانون الحالى الالتزام بأداء أية مبالغ فى حالة المخالفة وقد أدى ذلك إلى عدم حصر هذه المساحات وتهرب الممولين من أداء الضرائب المستحقة عليها.

٩- استحداث حكم جديد بإضافة ممولى نشاط تجارة الجملة ونصف الجملة إلى الممولين الملتزمين بإمساك دفاتر وحسابات منتظمة حيث لم يتضمن القانون الحالى نصاً بالزامهم بإمساك الدفاتر والحسابات المنتظمة مع تعديل شروط إمساك الدفاتر بما يتفق وأحكام قانون التجارة رقم ١٧ لسنة ١٩٩٩.

١٠- استحداث حكم جديد مفاده التزام الممول بأداء مبلغ ١٠٠٠ جنيه عن كل سنة فى حالة عدم التزامه بإمساك الدفاتر والحسابات المنتظمة وعدم تقديم الإقرار الضريبى المستند إليها. حيث لم يتضمن القانون الحالى الالتزام بأداء أى مبلغ فى حالة المخالفة .

١١- تعديل الحكم الخاص بالتزام الممول بأداء مبلغ إضافى للضريبة فى حالة عدم مطابقة ما ورد بإقراره للحقيقة بحيث يزداد هذا المبلغ من ٥٪ بحد أقصى ٥٠٠ جنيه إلى نسبة تعادل ٢٥٪ من فرق الضريبة المستحقة دون حد أقصى على أن يخفض إلى النصف فى حالة الاتفاق أمام المأمورية . وذلك لحث الممولين على تقديم إقرارات ضريبية صحيحة وإنهاء المنازعات أمام المأموريات.

١٢- استحداث حكم جديد مفاده إلزام الممول الذى لم يقدم إقرار الثروة فى الميعاد بأداء مبلغ ٥٠٠ جنيه. حيث لم يتضمن القانون الحالى أداء هذا المبلغ فى حالة عدم تقديم هذا الإقرار.

١٣- استحداث حكم جديد يؤدى إلى المسئولية التضامنية بين المالك والمؤجر والمنتفع بالعقار عن أداء الضريبة المستحقة على المستغل لنشاط تجارى أو صناعى أو مهنى فى حالة عدم قيام المالك أو المؤجر أو

المنتفع بالإخطار عن الأماكن المستغلة وعن نوع التجارة أو الصناعة أو المهنة .

١٤- إضافة حكم جديد - لم يتضمنه القانون الحالى - مفاده إلزام الجهات الحكومية ووحدات الإدارة المحلية والهيئة العامة والنقابات التى يكون من اختصاصها منح تراخيص مزاولة تجارة أو صناعة أو حرفة أو مهنة معينة بعدم تجديد الترخيص إلا بعد تقديم الممول شهادة بالموقف الضريبى.

١٥- إضافة حكم جديد للقانون مفاده أحقية المصلحة فى اتخاذ إجراءات تحصيل مبلغ يعادل ٥٠٪ من قيمة الضريبة المستحقة الواجبة الأداء المتنازع عليها تحت الحساب إلى أن تصبح الضريبة نهائية ، وذلك استثناء من أحكام قانون الحجز الإدارى رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥، بهدف الحد من حالات تراكم المتأخرات الضريبية بسبب تعمد بعض الممولين إطالة أمد النزاع لعدم دفع الضريبة فى الوقت المناسب حيث تضمن قانون الحجز الإدارى رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ المذكور حكماً يقضى بوقف إجراء الحجز والبيع فى حالة رفع دعوى بالمنازعة فى أصل المبالغ المطلوبة أو فى صحة إجراءات الحجز أو باسترداد الأشياء المحجوزة . الأمر الذى يؤدى إلى عدم إمكانية قيام المصلحة باتخاذ إجراءات التحصيل فى حالة وجود أى من هذه المنازعات مما رؤى معه طرح هذا الاقتراح خاصة وأنه لاتشوبه شبهة عدم الدستورية بمراعاة أن تحصيل الضريبة الواجبة الأداء- لحين الفصل فى المنازعة وإجراء التسويات اللازمة - يتم فى المواعيد المقررة وطالما

يسرى على كافة المولين دون تفرقة بين ممول وآخر.

١٦- إضافة بعض حالات التهرب الضريبى إلى جرائم التهرب المنصوص عليها فى القانون الحالى ، وذلك بهدف الحد من ظاهرة التهرب الضريبى ، ومن ذلك :

أ - عدم تقديم الإقرار الضريبى وفقاً لأحكام القانون.

ب- الإدلاء أو التقدم ببيانات غير صحيحة إلى مصلحة الضرائب.

جـ- الامتناع عن تقديم الدفاتر والأوراق والمستندات التى يمسكها الممول إلى المصلحة .

د- إتلاف أو إخفاء الدفاتر أو السجلات أو المستندات قبل إنقضاء الأجل المحدد لتقادم دين الضريبة علماً بأن هذه الحالات لم ينص عليها فى القانون الحالى باعتبارها جرائم تهرب باستعمال الطرق الاحتيالية.

١٧- زيادة العقوبة (الغرامة) لبعض جرائم التهرب الضريبى بهدف الحد أيضاً من حالات التهرب ، وذلك:

مثال : حالة عدم حصول الممول على البطاقة الضريبية .

العقوبة الحالية : من ٢٠٠ جنيه إلى ٥٠٠ جنيه.

العقوبة المقترحة : من ١٠٠٠ جنيه إلى ٥٠٠٠ جنيه.

سادساً : الحد من اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد الممولين والتيسير عليهم:

اتجه مشروع قانون الضرائب على الدخل إلى الحد من الإجراءات الجنائية ضد الممولين والتيسير عليهم ، وذلك للحد من رفع الدعاوى الجنائية

على المولين وإلغاء الجرائم والعقوبات المقررة فى القانون الحالى واستبدالها بالزام المخالف بأداء مبلغ مالى يتناسب والمخالفة .

بل امتد الأمر إلى تقديم حافز للممول الذى يقوم بأداء الضريبة على أساس الاتفاق بالمأمورية ، وذلك على النحو التالى:

* ٥٪ من قيمة الضريبة المسددة بموجب الاتفاق باللجنة الداخلية خلال تسعين يوماً من تاريخ استلام الممول للنموذج المخصص والتنبيه بدفع الضريبة .
* ١٠٪ فى حالة السداد خلال ١٨٠ يوماً من تاريخ استلام الممول للنموذج المخصص التبنية بدفع الضريبة المشار إليها .

وذلك لتشجيع المولين على إنهاء المنازعات باللجنة الداخلية بالمأمورية وللتيسير عليهم فى السداد وتخفيف العبء الضريبى بالنسبة لهم فى حالة الالتزام بالدفع خلال المواعيد المحددة .

سابعاً: تحديد ضوابط الأداء والعمل بالإدارة الضريبية ورفع كفاءتها:

إن إصلاح المنظومة الضريبية وضمان استمراريتها مرهون بفاعلية وكفاءة العمل بالإدارة الضريبية .

ومن ثم فقد تضمن مشروع قانون الضرائب على الدخل إجراء ما يأتى:

١) إلزام المأمورية بالبت فى طعن الممول خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه.

٢) إلزام المأمورية فى حالة عدم التوصل إلى الاتفاق مع الممول بإحالة الخلاف إلى لجنة الطعن خلال ثلاثين يوماً من تاريخ البت فى الطعن.

٣) إلزام لجان الطعن بالفصل فى أوجه الخلاف التى ترد إليها خلال مدة أقصاها تسعة أشهر من تاريخ ورود الطعن إليها، وذلك لسرعة الفصل فى الطعون وعدم تراكمها فى اللجان. علماً بأن القانون الحالى رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ وتعديلاته لم يتضمن مواعيد محددة ، سواء للبت فى الطعن أو الإحالة إلى لجنة الطعن ، وكذلك لم يتضمن تحديد موعد للفصل فى الطعن بلجان الطعن. مما ترتب على ذلك إطالة أمد الخلاف وتعرض بعض الحالات إلى سقوط الضريبة بالتقادم.

٤) استحداث حكم جديد بالمشروع يقضى بتقنين عمل اللجان الداخلية بالمأموريات الضريبية .

٥) استبدال بعض الأحكام الخاصة بالعقوبات التى ثبت عدم جدواها لما تتطلبه من صدور حكم من المحكمة بتطبيقها، وتحويلها إلى جزاء إدارى يلتزم الممول بمقتضاه بأداء مبالغ مالية فى حالة المخالفة تجنباً لرفع الدعاوى الجنائية ضد الممولين وعملاً على توطيد العلاقة والثقة فيما بينهم وبين الإدارة الضريبية .

٦) استحداث مادة جديدة فى المشروع المقترح بفرض رسم فى شكل طابع بمبلغ (٣ جنيه) ثلاثة جنيهات على كل إقرار أو إخطار أو اعتراض أو طعن يقدم إلى المصلحة بغرض تطوير وتنمية الإدارة الضريبية ، على أن يصدر قرار من وزير المالية بتحديد أوجه الصرف الخاصة بحصيلة هذا الرسم.

إن حاجة الاقتصاد المصرى للإصلاح الضريبى الشامل لاتقتصر على إصلاح الضرائب على الدخل فقط، ولكن يتطلب إجراء مراجعة شاملة

لمنظومة الضرائب فى مصر، وبالتالى مراجعة الضرائب على المبيعات، والتعريفة الجمركية .

الملامح الأساسية لنظام الضرائب على المبيعات فى مصر:

إن الضرائب على المبيعات شأنها شأن الضريبة الجمركية (مما سيرد عليها الحديث عنها بعد ذلك) ، من الضرائب غير المباشرة التى يقع عبئها على المستهلك.

لقد صدر القانون ١١ لسنة ١٩٩١ بفرض ضرائب على المبيعات فى ٣ مايو ١٩٩١ ، وقل بذلك محل ضرائب الاستهلاك وحدد هذا القانون المكلفين بتحصيل وتوريد الضريبة فى كل مرحلة من مراحل تطبيقها: **المرحلة الأولى** تحدد تكليف المنتج الصناعى ومؤدى الخدمة والمستورد ومنتج السلع الخاضعة للضريبة متى بلغت مبيعاته ٥٤ ألف جنيه وهو التسجيل المنصوص عليه فى القانون ، ثم استحدثت المرحلة الثانية والثالثة بالقانون ١٧ لسنة ٢٠٠١ والذى بمقتضاه تم تكليف تاجر الجملة وتاجر التجزئة الذى يبيع سلعاً خاضعة للضريبة متى بلغ حد التسجيل مبلغ ١٥٠ ألف جنيه.

لقد خضعت أسعار الضريبة العامة على المبيعات لعدة تعديلات أسفرت عن تعدد أسعار الضريبة وفقاً لنوعية السلعة أو الخدمة الخاضعة للضريبة على النحو التالى:

* سلع معفاة نهائياً مثل الخضروات والفواكة والخبز المسعر ومنتجات الألبان.
* سلع تخضع للضريبة بسعر ٥٪ مثل المنظفات الصناعية والخشب والمطهرات وغيرها .

* سلع تخضع لضريبة بسعر ١٠٪ وهو السعر الأساسى المقرر قانوناً ويشمل غالبية السلع الخاضعة للضريبة إلا ما استثنى منها.

* سلعة واحدة تخضع للضريبة بسعر ١٥٪ وهى سيارات الركوب أقل من ١٦٠٠.

* سلع تخضع لضريبة ٢٥٪ مثل التليفزيونات الملونة أكثر من ١٦ بوصة والثلاجات وغيرها.

* سلع تخضع لسعر ٣٠٪ مثل سيارات الركوب أكثر من ١٦٠٠.

* سلع تخضع لسعر ٤٥٪ مثل سيارات الركوب المستوردة الخاصة بالبند الجمركى الخاضع لفئة تعريفة ١٣٥٪.

* سلع بينها الجدول رقم (١) وهى السلع الاستراتيجية مثل الزيوت النباتية والسكر والبنزين والأسمنت والأدوية وهى مازالت تخضع لنفس الفئات الضريبية على وحدة التحصيل التى كانت سارية على ضرائب الاستهلاك.

* الخدمات وتنحصر أسعار الضريبة عليها فى الفئتين ٥٪ و ١٠٪.

وتواجه ضريبة المبيعات مجموعة من المشاكل أهمها:

* خضوع الآلات والمعدات الرأسمالية التى تستخدمها المصانع والمشروعات فى العمليات الإنتاجية للضريبة مما ينعكس على زيادة تكلفة الإنتاج والتى تنعكس بدورها على أسعار المنتجات مما يؤدى إلى ضعف الاستثمارات[1].

* خصم الضريبة على المدخلات دون أن يعمم خصم الضريبة على السلع والخدمات الواردتين بالجداول (١) ، (٢) المرافقين للقانون ليغطى قيمة

(١) باعتبار إن هذه الضريبة لايجوز خصمها من الضريبة المحصلة على مبيعات المكلف .. لعدم تحقق واقعة البيع آنذاك.

الضريبة على القيمة المضافة بكاملها والمدفوعة عند مراحل الإنتاج والتوزيع، مثل النقل والصيانة والإصلاح.

* وجود غموض وتعقيدات فى بعض نصوص القانون مما يؤدى إلى عدم فهم طبيعة الضريبة وأحكامها من جانب كثير من المكلفين والمتعاملين بهذه الضريبة . ويزيد من التعقيدات فى تطبيقات الضريبة بالنسبة لبعض السلع والخدمات.

* عدم كفاية الفترة المحددة لتقديم الإقرار الضريبى والتى تتمشى مع طبيعة المعاملات التجارية .

* المشاكل التى تواجه المستوردين فى تحد قيمة بيع السلعة (البيع الأول). وذلك لوجود فرق فى القيمة التى .. ترى بها المستور السلعة من الخارج طبقاً للفواتير الصادرة له من المورد، وبين القيمة لتى تحددها مصلحة الجمارك . كذلك يختلف كل مستورد عن الآخر ف تحديد نسبة الربح الذى يتم إضافته على التكلفة الاستيرادية حسب نوعية السلع وحجم الرسالة المستوردة .

* عدم استقرار النظام الضريبى نتيجة قيام الحكومة بإضافة قوائم جديدة وتعديل فئات بعض الخدمات التى وردت لى سبيل الحصر فى الجدول رقم (٢) وبسعر يقع بين ٥٪ ، ١٠٪ من قيمة الخدمة (وهو ما حدث فى القانون رقم (٢) لسنة ١٩٨٧).

* اتساع حجم المشاكل الإدارية والقانونية بين مصلحة الضرائب على المبيعات وبعض المكلفين.

* تباين حد الإعفاء بين المكلفين فى المرحلة الأولى للضريبة (٥٤ ألف جنيه) والمكلفين فى المرحلتين الثانية والثالثة (١٥٠ ألف جنيه) وما يترتب عليه من تعقيدات إدارية .

لذلك ينبغى العمل على القضاء على مثل هذه المعوقات التى تواجه نظام الضريبة على المبيعات فى مصر فى إطار من الإصلاح الضريبى المتكامل الذى يستهدف المواثمة بين أهداف النظام الضريبى فى تحقيق الحصيلة المطلوبة دون الإخلال باعتبارات العدالة الضريبية والكفاءة الاقتصادية .

التعريفة الجمركية ونظام الجمارك فى مصر :

تمثل التعريفة الجمركية مورداً هاماً من موارد الخزانة العامة للدولة (١٩٪ من إجمالى الموارد السيادية فى عام ٢٠٠٢/٢٠٠٣)[1]، وهى شأنها شأن الضرائب الأخرى تمثل أداة من أدوات السياسة المالية فى مصر، حيث تساعد على دعم الأنشطة الإنتاجية وحمايتها ، وتعمل على زيادة القدرة التنافسية فى الأسواق المختلفة . وتؤثر فى الميزان التجارى وعلى الاستهلاك والتصدير والاستيراد وغيرها من المتغيرات الاقتصادية .

وتخضع التعريفة الجمركية فى مصر لقانون الجمارك رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ وتعديلاته .. وكان آخر تعديل للتعريفة قد صدر بالقرار الجمهورى رقم ٤٦٩ لسنة ٢٠٠١ وشمل تخفيض الرسوم الجمركية على مجموعة كبيرة من البنود من أجل تخفيف الأعباء على بعض المواطنين ، بينما شمل التعديل زيادة الرسوم الجمركية على ٥٨ بنداً جمركياً يتوافر إنتاج محلى منها، كما استهدفت هذه التعديلات إزالة بعض التعقيدات الفنية والإدارية التى تؤخر

(١) البيان المالى عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٢/٢٠٠٣ ، القاهرة - أبريل ٢٠٠٢.

الإفراج عن السلع، كما تم إعفاء ١٨ بنداً جمركياً على مستلزمات إنتاج مستوردة من الرسوم الجمركية لتشجيع التصدير وفرض رسوم جمركية نوعية على الملابس الجاهزة من الخارج .

ويحيط التعريفة الجمركية بمصر بعض المشاكل التى ترتبط بهيكل التعريفة الجمركية ، وسوء الإدارة الجمركية ، والمشاكل الناجمة عن التقييم الجمركى فى ظل اتفاقية منظمة التجارة العالمية، لذلك فإن حاجة الاقتصاد المصرى إلى الإصلاح الضريبى يجب أن تكون شاملة لمنظومة الضرائب فى الاقتصاد المصرى فى الضرائب على الدخل على النحو الذى بيناه سابقاً، وكذلك فى الضرائب على المبيعات. وفى التعريفة الجمركية .

ويكون هذا الإصلاح مستجيباً للفكر الاقتصادى والمالى الحديث فى توفير الموارد اللازمة للخزانة العامة للدولة . وضمان تحقيق العدالة الضريبية. وإيجاد مناخ جيد للاستثمار والإنتاج يولد النمو ويحقق التشغيل الكامل لموارد المجتمع.

الباب الرابع

الديـــــن العـــــام

الفصل العاشر

مفهوم الدين العام وأنواعه

تثير السياسة المالية اهتماماً كبيراً بالدين العام، وخاصة أنه فى بعض الأحيان يكون العجز مرغوباً اقتصادياً. فالعجز يعنى الدين وعندما يصل حجم الدين إلى بضعة بلايين من الجنيهات تصبح ظاهرة مقلقة . لذلك فإن الهدف الأساسى من هذا الفصل هو توضيح أسباب الدين العام ونتائجه بل وتفنيد ما يصاحبه من مغالطات ، وما يترتب عليه من مظاهر خاطئة . ويشار عادة إلى الدين العام عبارة الدين القومى أو الوطنى.. وقد يفضل فى بعض الأحيان إطلاق عبارة الدين الحكومى أو دين الدولة بدلاً من الدين العام للتمييز بينه وبين إجمالى الدين الخاص والعام لبلد ما تجاه دول أجنبية.

١- لماذا تقوم الدولة بالاقتراض:

تختلف الإجابة على هذا السؤال فى حالة الاقتراض من الخارج عن حالة الاقتراض من القطاع الخاص فى الداخل.

فقد تلجأ الدولة إلى الاقتراض الخارجى لتمويل فائض فى الواردات. وقد يكون هذا الفائض مخططاً طبقاً لأغراض مرسومة للتوسع، وقد يكون هذا الفائض غير مقصود، ومن ثم تنشأ الضرورة فى الحصول على قروض لمنع زيادة حجم هذا الفائض بشكل يهدد بنفاد جانب كبير من احتياطيات العملات الأجنبية .

أما بالنسبة للقروض المحلية فلها ظروف أخرى، فكما أن للضرائب أهداف مضادة للآثار التوسعية للإنفاق العام إلى الحد المقبول. فقد يكون للاقتراض المحلى للدولة نفس الأغراض، فباستثناء بعض الحالات الخاصة

نجد أن اقتراض الدولة له آثار قابضة . وعلى الدولة إذا أرادت إتباع سياسات قابضة (انكماشية) أن تختار بين تحقيق ذلك عن طريق الضرائب أو من خلال الاقتراض غير أن وقع كل من الضرائب والقروض مختلف تماماً بالنسبة للاستهلاك والاستثمار. فبينما تقع الآثار الأولية للضرائب فى تخفيض حجم (الاستهلاك الخاص) فإن اقتراض الدولة يخفض حجم الاستثمارات، أما عن طريق تخفيض المعروض من النقود وتخفيض النقود التى تعرضها البنوك أو عن طريق رفع سعر الفائدة . وعلى ذلك تكون الموازنة بين الاستهلاك الخاص والاستثمار الخاص هو العامل الذى يحدد اتجاه الدول فى اتباع أسلوب الاقتراض أو فرض الضرائب. فإذا رغبت الدولة فى التوسع فى حجم استثماراتها على حساب الاستثمارات الخاصة فإن أسلوب الاقتراض يكون أكثر فعالية من وسيلة زيادة الضرائب. أما إذا رغبت الدولة فى زيادة نفقاتها على حساب الاستهلاك الخاص تكون زيادة الضرائب أفضل من الاقتراض.

غير أن مسألة المفاضلة فى توزيع الإنفاق الخاص بين الاستهلاك والاستثمار ليست الفيصل فى تحديد اتجاه الدولة نحو فرض الضرائب أو الاقتراض، إذ أن هناك عامل طاقة الإنتاج كذلك يجب أن يؤخذ فى الاعتبار .. فالمعدات الإنتاجية تتسم بالجمود الأمر الذى لايمكن لمنشأة تعمل فى مجال إنتاج السلع الاستثمارية أن تتحول فوراً إلى إنتاج السلع الاستهلاكية، وعلى العكس لايمكن لمنشأة تنتج السلع الاستهلاكية أن تتحول فوراً إلى إنتاج السلع الاستثمارية . لذلك إذا أرادت الحكومة أن تزيد من حجم استثماراتها فى الأجل القصير يتعين عليها أن توفر طاقة فى فرع الاستثمار

ولايتأتى ذلك إلا عن طريق مقاييس تحد من الاستثمار الخاص. وفى هذه الحالة يكون الاقتراض أفضل الوسائل ملائمة لذلك .

وعلى ضوء هذه الاعتبارات يتضح أن هناك ائتلاف بين الاقتراض والاستثمار العام. وتتشابه وجهة النظر هذه مع النظرة القديمة التى ترى أنه يتعين على الدولة تمويل نفقاتها الجارية عن طريق الضرائب، بينما تقتصر فى استخدام القروض على تمويل الاستثمارات (وبالذات الاستثمارات المربحة فقط) . هذا المبدأ التقليدى قد بنى على اعتبار أن للدولة قوة تمويلية . ولقد أصبح من المتيسر الآن استخلاص نفس النتيجة من عدة اعتبارات اقتصادية حقيقية أى فى صورة غير نقدية .

غير أن هذا المبدأ ليس له أى تطبيق جازم دون شروط، فحالة الطاقة الصناعية قد لاتعرض بالضرورة سياسة الدولة إلى مثل هذه القيود الصارمة التى أشرنا إليها، فقد يكون للدولة غرض فى زيادة استثماراتها على حساب الاستهلاك الخاص وليس على حساب الاستثمار الخاص. كذلك فإن هناك عدة صور تتدخل بها الدولة عن طريق الضرائب للتأثير على حجم الاستثمار مباشرة ، ومن ثم لايحتاج الأمر منها إلى استخدام القروض للتأثير على الاستثمار الخاص.

وهناك عدة اعتبارات أخرى ذات طبيعة سياسية لابد وأن تأخذها الدولة فى الحسبان وترتبط هذه الاعتبارات التى تحدد اتجاه الدولة نحو الاقتراض من عدمه بمدى حاجة الدولة إلى زيادة أصولها فى الأجل الطويل. كما أن للضريبة اعتبارات نفسية فضلاً عن الاعتبارات الاقتصادية والسياسية ، فى بعض الحالات تعمد الدولة إلى تمويل العجز والالتجاء إلى الاقتراض، ودون

أن يستنفذ الدخل القومى قدرته على تحمل الأعباء الضريبية تجنباً للآثار السيئة التى تترتب على فرض ضرائب جديدة وتوثر فى نفسية جمهور المواطنين وسلوكياته.

ولذا فإن الالتجاء إلى الاقتراض يحكمه عوامل واعتبارات اقتصادية وسياسية ونفسية تجعل منه أداة مشروعة تستخدمها الدولة لجمع المدخرات التى تعجز الضريبة عن الوصول إليها من المقرضين دون الاقتصار على الاعتماد على مدخرات ممولى الضرائب، وهو يختلف عن الضريبة باتسامه بطابع الاختيار فهو عادة محل اتفاق بين الدولة ومقرضيها. كذلك فإن مصدر الاقتراض لايقتصر على المجال المحلى مثل مصادر تمويل الضريبة بل يتعدى ذلك إلى المجال الخارجي. وهو واجب السداد مضافاً إليه ما يصاحبه من خدمات الدين العام (مثل الفوائد).

١- الصور المختلفة للدين العام:

ذكرنا فيما سبق أن أسلوب الاقتراض لتمويل العجز فى الموازنة العامة للدولة يتسم بطابع الاختيار إذ أنه ينشأ بين اتفاق طرفى الاقتراض (الدائن والمدين) . ومع ذلك تقتضى بعض الظروف التجاء الدولة إلى إصدار قروض إجبارية رغبة منها فى الحد من الفجوة التضخمية الكامنة وراء زيادة القوة الشرائية المتدفقة على السوق بأكثر من تدفق السلع والخدمات. وفى الحالات التى ينعدم فيها إقبال الجمهور على المساهمة فى تمويل العجز فى الموازنة بشراء سندات القروض نتيجة لفقدان الثقة فيما يتخذ من إجراءات وسياسات مالية .

ومن أمثلة هذه القروض الإجبارية نذكر على سبيل المثال الادخار

الإجبارى الذى تفرضه الحكومة فى مصر على مرتبات العاملين بإدخار مرتب يوم كامل ثم انخفضت إلى مرتب نصف يوم ، دون أن يكون للعامل خيار فى تحديد مقدار هذا الادخار أو معرفة وقت السداد. كذلك تلزم الدولة الشركات بتخصيص نسبة من صافى الأرباح التى تحققها لشراء سندات حكومية ، وتفرض كل ما يحصل على رخصة بالبناء بشراء سندات الإسكان، وغيرها من أساليب الادخار الإجبارى والاقتراض الإجبارى غير مشمول باتفاق بين المقرض والمقترض وتنفرد فيه الدولة بتحديد قيمة القرض وشروطه وتواريخ سداده.

على أنه مثل هذه القروض الإجبارية يقتصر على الجانب المحلى للدين العام ولاينسحب على القروض الخارجية التى تتصف بنوع خاص من الترغيب للمقرض الأجنبى دون وضع أية شروط أو فرض أية قيود يترتب عليه أحجام الدولة أو المؤسسات أو الأفراد فى الخارج عن الإقبال على المساهمة فى القرض.

ويمكن تقسيم الدين العام إلى عدة أنواع مختلفة ، سنسوق منها أهم هذه التقسيمات :

(أ) الدين الإدارى والدين المالى :

قد تدعو بعض الاعتبارات الفنية نحو مقدار معين من ديون الدولة تجاه القطاع الخاص آلياً، دون تخطيط أو اتجاه مقصود من الدولة لهذا الاقتراض، وإنما نتيجة لما تقوم به الدولة من معاملات جارية[1] ويسمى مثل هذا الدين بالدين الإدارى *Administrative debt* .

---

(١) من أمثال ذلك ما يستقطع من المرتبات كأقساط للتأمين والمعاش.

أما الدين العام الذى لا يرتبط بعمليات الحكومة الإدارية الجارية يسمى الدين المالى. ويعتبر هذا الدين ديناً عاماً بالمعنى المقصود بالدين العام . ويقتضى لجوء الحكومة المصرية إلى عمل اكتتاب فى مثل هذا الدين أن تحصل على موافقة مجلس الشعب طبقاً للدستور وحسبما نوضحه فيما بعد.

(ب) الدين الداخلى والدين الخارجى:

سبق الإشارة إلى هذه التفرقة بين الدين الداخلى والخارجى ، وهى بلاشك فى غاية الأهمية ، ومن أهم ما يتميز به هذا التقسيم من أهمية يمكن إيجازه فى أن القروض الخارجية تزيد عرض الموارد لأنها تمكن الدولة من الحصول على فائض من الواردات. بينما تتيح القروض الداخلية الاستخدام العام للموارد المتاحة للدولة بتحديد وتقييد الاستخدام الخاص لهذه الموارد. وعلى هذا الأساس يجب الاختيار بين الاقتراض الداخلى والاقتراض الخارجى. غير أن هذا المعيار للتفرقة بين مصادر الاقتراض الداخلية والمصادر الخارجية ينشأ فى الحالات التى يتيسر للدولة فرص الاختيار، إذ أن الأوضاع المحلية السائدة فى دولة ما قد تشير إلى عجز المدخرات القومية لهذه الدولة على تمويل العمليات التى تمولها الاحتياجات لهذه القروض، ومن ثم فلا مناص من اللجوء إلى الاقتراض الخارجى لضعف الاقتراض الداخلى. وعلى أى الأحوال فإن الاختيار بين أفضلية الحصول على القروض العامة من مصادر محلية أو الحصول عليها من مصادر أجنبية يتوقف على حالة كل قرض وظروف كل دولة وشروط القرض ذاته . وعموماً فإنه فى حالة عدم وجود أسباب أو دوافع غير مالية تؤثر على اتخاذ القرار بشأن مصدر القرض يمكن الرجوع إلى القاعدة التالية : أنه من الأفضل للدولة أن تحصل على القروض العامة من الأسواق الأقل تكلفة (أقل فوائد وأفضل شروط) .

(جـ) الدين العام قصير الأجل وطويل الأجل:

Floasting And Funded Debt

ينقسم الدين العام حسب فترة القروض، إلى قروض قصيرة الأجل وقروض طويلة الأجل، فالقروض ذات الطبيعة المؤقتة أو العابرة والتى تنتهى فور إنقضاء فترة قصيرة أو بعد فترة وجيزة من أخطار مسبق. أما القروض طويلة الأجل يكون عقدها لفترة طويلة أو ربما لفترة غير محددة التاريخ.

والتفرقة بين القروض طويلة الأجل والقروض قصيرة الأجل ليست قاطعة يحددها خط واضح . إذ يمكن تحويل القروض قصيرة الأجل إلى ديون طويلة الأجل، وذلك بلجوء الدولة إلى الاكتتاب فى قروض طويلة الأجل لتسديد الدين قصير الأجل.

وتعظم أهمية شروط القروض عند الاختيار بين الدين قصير الأجل والدين طويل الأجل. ففى بعض الأحيان تكون القاعدة أن الدولة تختار طريق عقد القرض الذى يحملها بأقل أعباء الفوائد ويؤدى إلى تخفيض سيولة القطاع الخاص بقدر ما. غير أن هذه القاعدة لاتعطى مؤشراً أو دليلاً واضحاً يعتمد عليه فى تحديد طريقة عقد القرض بل ينبغى إضافة بعض الاعتبارات عليها لتكون معياراً كافياً يساعد فى الحكم على أولوية أو أفضلية القرض، فهناك اعتبار تحديد الحدود التى تتطلع الدولة إلى وضعها لتقييد حجم الاستثمارات فى القطاع الخاص. ذلك لأن الأنواع المختلفة من الاستثمارات الخاصة تعتمد على أنواع مختلفة من الائتمان ، ومن ثم فإن الدولة تستطيع التأثير على مكونات الاستثمار الخاص باتباع طرق معينة فى اقتراضها. كذلك فإن الدولة تلجأ فى بعض الأحيان إلى الاقتراض لدوافع نقدية فنية ، مثل الحالات التى تود فيها الحد من التقلبات الموسمية فى سيولة النظام المصرفى

الخاص. وفى هذه الحالات لاتصلح القاعدة التى ذكرناها سابقاً للاسترشاد بها فى تحديد نوعية القرض.

(د) الأنواع الأخرى من الدين العام:

هناك العديد من الأنواع الأخرى من تقسيمات الدين العام بعض منها يخضع لمعايير فنية للاقتراض الحكومى، ولكننا سنشير بإيجاز إلى بعض الأنواع الأخرى من الدين العام. فبعض القروض تختلف من حيث طريقة السداد والبعض الآخر يختلف طبقاً لدرجة قابلية تحويل سنداتها. فالسندات الحكومية قد تكون حرة التحويل على الإطلاق، وقد تكون قابلة التحويل فقط فى الدولة التى أصدرتها وفى أحوال أخرى تكون مقيدة لايسمح بحملها إلا للبنوك فقط، وقد تكون غير قابلة للتحويل على الإطلاق. ومن خلال تلك القيود التى تفرض على الاقتراض الحكومى يمكن استخدام سياسة الاقتراض الحكومى كأداة انتقائية تستخدم بدرجة أكبر من الاختيار.

كذلك يمكن تمييز الأنواع المختلفة من القروض الحكومية حسب وجود حق للدولة فى التحويل من عدمه . فحق التحويل هذا ينطبق بصفة خاصة عندما يكون مستوى سعر الفائدة فى سوق الإئتمان منخفض. ويشمل التحويل مبادلة الدولة للدين القائم بدين جديد شروطه أفضل من وجهة نظر الدولة . ومثل هذا الحق يعطى فى العادة بعد إنقضاء فترة معينة على إصدار القرض وفى ظل ظروف معينة .

٣- مراحل وطرق إصدار القروض العامة :

يتطلب إصدار القرض العام موافقة مجلس الشعب باعتباره إجراء يرتب على الدولة التزامات نقدية فى صورة سداد أقساط القرض وفوائده ويؤثر فى

مركزها وسمعتها المالية بين الدول بل ويؤثر فى المتغيرات الاقتصادية الرئيسية للمجتمع.

وتختلف عملية الإصدار طبقاً لحجم القرض، فقد يكون حجم القروض محدد القيمة وحينئذ تقوم الدولة بإصدار سندات بقيمة هذا القرض للاكتتاب العام، وقد يصدر القرض دون أن تحدد له قيمة معينة وتطرح السندات للاكتتاب العام لفترة محددة يقبل فيها بيع سندات القرض.

وقد تكون سندات القرض إسمية أو سندات لحاملها أو مختلطة وتشتمل السندات الإسمية على اسم مالكها ، ويتم تسجيلها فى سجل خاص بالدين العام ولاتنقل ملكيتها إلا بتغيير البيانات الواردة فى هذا السجل. وتشمل السندات لحاملها على اسم مالكها كذلك ، ولكن يتم تداولها بالتسليم وتسدد فوائدها لمن يحوزها، والسندات المختلطة هى السندات التى لايتم نقل ملكيتها إلا بإجراءات مماثلة لتلك الإجراءات المتعلقة بالسندات الإسمية، وفى نفس الوقت يتم تسديد فوائدها لمن يحوزها مثل ما يتم فى حالة السندات لحاملها.

وهناك عدة طرق لإصدار القروض العامة نستعرض أهمها فيما يلى:

(أ) الإكتتاب العام:

قد تقوم الدولة بطرح سندات القرض بنفسها للاكتتاب العام دون اللجوء إلى وسيط مالى ، ويشمل العرض شروط القرض وفترة الاكتتاب. وبهذا الأسلوب توفر الدولة العمولة التى تدفعها فى حالة استخدام وسيط مالى (مثل البنك) يقوم بالإصدار نيابة عنها إضافة إلى ما تتوفر لها من رقابة مباشرة على عملية الإصدار.

(ب) الاكتتاب عن طريق الجهاز المصرفى:

وقد تعهد الحكومة إلى أحد المصارف أو عدة مصارف بالقيام نيابة عنها فى إصدار وترويج السندات الخاصة بالقرض أو تلجأ الحكومة إلى بيع السندات لهذه المصارف حيث تقوم المصارف بإعادة بيعها للجمهور بالطريقة التى تراها (مباشرة أو فى سوق الأوراق المالية) .

(جـ) إصدار القروض فى سوق الأوراق المالية :

وتقوم الحكومة فى بعض الأحيان الأخرى ببيع السندات فى سوق الأوراق المالية حسب السعر الذي يحدده العرض والطلب.

وفى جميع الأحوال نجد أن عملية إصدار القرض العام تشتمل على طرح سندات حكومية للاكتتاب العام تحصل الدولة من حصيلة بيعها على قيمة القرض المطلوب تغطيته وتتحمل مقابل ذلك بسداد هذا القرض وفوائده وفقاً للشروط المنصوص عليها والملحقة بهذا القرض.

الفصل الحادى عشر

آثـــــار الديـــــن العـــــام

عند الحديث عن آثار الدين العام (القومى) ، تعظم أهمية التفرقة بين آثار جمع مبلغ القرض وبين آثار وجود الدين.

أولاً : الآثار المترتبة على الاقتراض:

تختلف الآثار الاقتصادية للقروض العامة حسب مصدر الاكتتاب فى سندات القرض ومدة القرض وكيفية انقضاءه ، وحجم الأموال المطلوبة . لذلك سنقوم هنا بتحديد آثار الاقتراض تبعاً لمصدر الأموال.

(أ) آثار الاقتراض من القطاع الخاص:

عندما تقوم الدولة بتحصيل مبلغ القرض من أفراد ومؤسسات القطاع الخاص، فإنما تحصل على هذا المبلغ من مدخرات هذا القطاع ، ومن القوة الشرائية له. لذلك فإن أثر القروض فى هذه الحالة يكون انكماشياً بالنسبة لكل من الاستهلاك والاستثمار والادخار ومن ثم حجم الناتج القومى.

غير أن آثار هذه القروض على الاستهلاك تكون أقل بكثير حين يكون الميل الحدى للادخار كبيراً أو عندما تقوم الدولة من جانبها بتشجيع الادخار أو فرض ادخار إجبارى.

وآثار القروض العامة على الاستثمار كما سبق أن وضحنا كبيرة ذلك أن حجم الأموال التى تقتطعها الدولة عن طريق القروض ستؤدى إلى انخفاض حجم الأموال المتاحة للاستثمار الخاص ، ولذلك يؤدى إصدار القرض إلى توزيع ما يتاح من مدخرات بالمجتمع بين جانب يوجه لاستثمارات القطاع الخاص وجانب آخر يوجه لاستثمارات القطاع العام ، ويؤدى هذا الاتجاه

إلى ارتفاع سعر الفائدة نتيجة لنقص المعروض من الأموال عن المطلوب منها فى سوق الاستثمار الخاص، وبالتالى يؤدى ارتفاع تكلفة الاستثمار (ارتفاع سعر الفائدة) إلى هبوط الميل للاستثمار لدى القطاع الخاص.

وقد يختلف الحال عندما يتجمع لدى الجمهور حجم كبير من المدخرات العاطلة التى لاتجد سبيلاً إلى الاستثمار فى القطاع الخاص ويكون بذلك أثر القروض العامة مشجعاً لتعبئة هذه الأموال للاستغلال فى القطاع العام بدلاً من تركها عاطلة . وبذلك يكون أثر القروض العامة موسعاً للاستثمار وليس مكمشاً له.

(ب) آثار الاقتراض من الجهاز المصرفى:

وفى حالة لجوء الدولة إلى الاقتراض من الجهاز المصرفى فإنها تعمل على زيادة المطروح من النقد المتداول ومن ثم زيادة القوة الشرائية لدى المجتمع، فالاقتراض من الجهاز المصرفى أو ما يسمى بالاقتراض الجديد سينتهى إلى إصدار نقود جديدة من جانب البنك المركزى مقابل ما تعطيه له الدولة من أذون على الخزانة كذلك فإن الدولة عندما تقوم بالاقتراض من البنوك التجارية تعطيهم سندات حكومية مقابل ذلك القرض وبناءً عليه تقوم هذه البنوك بخلق الودائع الائتمانية مقابل هذه السندات، ومن ثم يزيد المعروض من النقود.

لذلك فإن الاقتراض من الجهاز المصرفى آثاره توسعيه وقد يكون تضخمياً، عندما تزيد هذه القوة الشرائية ، المترتبة على الإصدار الجديد أو خلق النقود، عن الزيادة فى حجم الإنتاج من السلع والخدمات المطروحة فى المجتمع.

(جـ) الآثار المترتبة على الاقتراض من الخارج:

إن الاقتراض من الخارج يعطى مورداً تمويلياً إضافياً للمجتمع فهو ليس

كالاقتراض الداخلى مجرد تحويل من الأفراد أو الجهاز المصرفى إلى الدولة بل هو إضافة أموال إلى المجتمع. لذلك فإن ما يترتب على هذا الاقتراض من قوة شرائية جديدة له آثار توسعية على المجتمع وتختلف آثار هذا الاقتراض تبعاً لكيفية استخدامه وطريقة التصرف فيه . ففى حالة إيداع هذه القروض لدى البنك المركزى أو البنوك التجارية تزيد قيمة الودائع ، ومن ثم يزيد حجم المعروض النقدى فزيادة ودائع البنك المركزى يمكنه من زيادة الإصدار النقدى وزيادة ودائع البنوك التجارية تمكنها من زيادة الائتمان وخلق النقود.

ولاشك أن ما تتيحه القروض الخارجية من عملات أجنبية يساهم فى تمويل المشروعات الاستثمارية من احتياجاتها من السلع الرأسمالية المنتجة فى الخارج . كذلك يمكن استخدام هذه القروض فى تغطية النقص فى المعروض من السلع الاستهلاكية بالاستيراد من الخارج ، وبذلك تساهم هذه الزيادة فى المعروض من هذه السلع فى الحد من ارتفاع أسعارها.

ثانياً: الآثار المترتبة على وجود الدين العام:

(أ) الآثار على الطلب:

من المفروض عادة أنه كلما زاد مقدار ما فى حوزة الفرد من ثروة كلما زاد طلبه على السلع الاستهلاكية عند مستوى معين من الدخل. وتمثل الأسهم والسندات وغيرها من سندات المديونية على الغير من الأفراد والمؤسسات جزءاً من ثروته . غير أن الأسهم والسندات المتداولة بين الأفراد والمؤسسات داخل القطاع الخاص لن تؤثر على مستوى الطلب بهذه الطريقة لأن كل سندات دائن يقابله التزام من الناحية الأخرى.

وفى حالة الدين العام تختلف الظروف، فإن السندات التى يحملها أفراد القطاع الخاص تمثل جزءاً من أصولهم ، ومن ثم تؤثر فى طلبهم. والالتزامات التى تقابل هذه المديونية تدخل فى قيود الدولة ولايتوقع أن يكون رد فعل الدولة تجاه هذا الدين مماثل لرد فعل أفراد القطاع الخاص.

لذلك يمكن القول بصفة عامة ، أن الدين العام يعطى أفراد القطاع الخاص الشعور بالغنى ، ومن ثم يرفعون طلبهم فى حالة وجود الدين العام عن الطلب السائد فى غياب هذا الدين.

كذلك فإن آثار الدين العام قد تعمل على ثبات واستقرار مستوى الطلب. ذلك لأن أفراد القطاع الخاص لديهم اعتمادات مالية ائتمانية ، فقد يفضل تخفيض التقلبات فى الطلب على السلع والخدمات أكثر مما [illegible]دث فى الحالات الأخرى. ولما كان الدين العام ينطوى على إعطاء مدفوعات سعر فائدة للقطاع الخاص فإن الفرد يحصل على عنصر ثابت نسبياً من دخول القطاع الخاص. وقد يكون لذلك أثر تثبيتى كذلك .

ومن الناحية الأخرى، قد يؤدى وجود الدين العام إلى اختلال فى الحالات التى تتغير فيها توقعات الأفراد بشكل أساسى. فالتغير فى التوقعات قد يؤدى إلى قرارات مفاجئة للإنفاق، ويؤدى ذلك بالتالى إلى تغيرات مفاجئة وكبيرة (قفزات) فى الطلب على السلع الاستهلاكية ، تغيرات ما كانت تحدث أبداً لو كان القطاع الخاص أكثر تقيداً بحدود ميزانيته التى تفرضها عليه دخوله الجارية .

(ب) الآثار على سلوك الدولة :

إن احتفاظ الدولة بحجم كبير من الدين العام يوجد حالة تضخم. ذلك لأن

وجود الدين بهذا الحجم يجعل الدولة راغبة فى إبقاء سعر الفائدة عند مستوى منخفض. لأن ارتفاع سعر الفائدة على حجم الدين العام الكبير يؤدى إلى تحمل الدولة بأعباء كبيرة . وطبيعى أن هذا ليس بالضرورة أثر من آثار الدين العام، ولكنه بالتأكيد عامل تأخذه الدولة فى الاعتبار. ولن تستطيع الدولة زيادة الضرائب إلى مالانهاية . لذلك فإن ارتفاع مدفوعات أسعار الفائدة لن يقابلها زيادة فى الضرائب لتغطية هذه الأعباء المتزايدة والحفاظ على غيرها من النفقات العامة وزيادة مستوى سعر الفائدة سيؤدى بالتدريج إلى زيادة مدفوعات الدولة من هذه الفوائد وسيكون عائقاً لأداء الدولة فى مختلف الأعمال الأخرى.

ويمكننا التطرف فى القول أكثر من ذلك فتقرر أن الدولة لن تأخذ تكلفة مدفوعات الفوائد بعين الاعتبار فحسب بل أنها ترغب فى وجود حالة التضخم من أجل تخفيض القيمة الحقيقية للدين العام وليس بالأمر السهل أن تقرر فيما إذا كان مثل هذا الاعتبار متبعاً فى أى دولة من الدول، ولكن الحقيقة تبقى دون شك فى أن كثير من الدول قد خفف دينها العام من وجود حالة التضخم.

(جـ) الآثار على توزيع الدخل:

تؤدى ضخامة حجم الدين العام إلى ضخامة مدفوعات الفوائد، وتغطى هذه المدفوعات عادة عن طريق الضرائب، وفى العادة تخضع الدخول من الفوائد للضرائب، ومن ثم فإن بعض مدفوعات الفوائد يمولها نفس المجموعات من الأفراد بالمجتمع الذين سبق لهم الحصول على فوائد كمصدر من مصادر دخولهم[1]، ولكن ذلك ينطبق على جزء من إجمالى حجم الفوائد

---

(١) المعروف أن الفوائد على الإيداعات والمدخرات معفية من ضرائب القيم المنقولة وضرائب الإيراد العام فى مصر.

فقط، ويمكن بحث آثار مدفوعات الفوائد والضرائب المقابلة لها بالنظر إلى صافى الفوائد ومدفوعات الضريبة ، ويتضمن الحساب جزء من الضرائب الشخصية والتى تساوى مدفوعات الدولة من الفوائد كجزء من الإنفاق العام. وتشير مثل هذه الأبحاث التى أجريت فى الولايات المتحدة إلى أن ذوى الدخول المرتفعة وذوى الدخول المنخفضة قد ربحو من هذه التحويلات فى الدخل، بينما عانى ذوى الدخول المتوسطة من خسارة صافية . فربح ذوى الدخول المرتفعة ناشئ من أن هذه الطبقة هم الذين يحصلون على معظم مدفوعات الفوائد، أما ذوى الدخول المنخفضة فإنهم يجنون بعض الفوائد نتيجة لأنهم يدفعون قليلاً من الضرائب أو لايدفعون شيئاً على الإطلاق بينما بعض ممن ينتمون إلى هذه الطبقة (وخاصة المسنين منهم) يحصلون على مقدار من الدخل من الفوائد.

(د) توزيع العبء على الزمن:

لنفرض أن الحكومة تنوى القيام بتنفيذ مشروع استثمارى كبير. وفى هذا الخصوص هناك بديلين أحدهما يتعلق بتمويل المشروع عن طريق الاقتراض والآخر عن طريق فرض الضرائب.

ومن المتعارف عليه فى الكتابات الاقتصادية والمناقشات العامة أن وسيلة الاقتراض تتضمن أن عبء الاستثمار ينتقل عبر الزمن فى المستقبل. بينما فى حالة فرض الضرائب تحمل الدولة العبء كله للجيل الحاضر من المكان.

وفى هذا الخصوص تعظم أهمية التفرقة بين الاقتراض الداخلى والاقتراض الخارجى. فعن طريق الاقتراض الخارجى يمكن زيادة الواردات، ومن ثم ليس هناك ضرورة فى تقييد الاستهلاك الجارى من أجل إتاحة الموارد لتنفيذ الاستثمار، وفى مقابل ذلك يتعين سداد قيمة القرض على

أقساط فى المستقبل فتستقطع من الإنتاج الجارى لكل سنة من السنوات المستقبلة . لذلك فإن المشروع يكون مفيد للجيل المستقبل إذا كانت له جدوى اقتصادية تجعله يساهم بعائد فى الدخل القومى للدولة يفوق المدفوعات من أقساط الدين وخدماته (فوائده) ، والواضح أن هذا المشروع يكون أكثر فائدة للجيل المستقبل لو مول باستخدام مصادر محلية (داخلية) والتى تسحب من الموارد المتاحة للاستخدام فى الاستهلاك . وفى هذه الحالة يستمر الجيل المستقبل فى الحصول على الدخل من المشروع ، ولكنه دخل خالى من أعباء الدين. وبهذا المعنى فإن أعباء المشروع تنقل إلى المستقبل عند الاقتراض من الخارج .

وتختلف الحالة عند الاقتراض من الداخل، ولنفرض أن الصادرات والواردات الجارية والمستقبلة دائماً فى حالة توازن. وتكون معادلة الدخل هى أن الاستهلاك الخاص زائد الاستثمار الخاص زائد الإنفاق الحكومى على السلع والخدمات تساوى الناتج القومى، لذلك فإن الزيادة فى الإنفاق العام على السلع والخدمات – مثل الإنفاق على المشروع الاستثمارى العام – تحدث على حساب الاستهلاك الجارى أو الاستثمار الجارى الخاص، وهذا ما يقرر مسألة توزيع الأعباء على مدار الزمن فى صور حقيقية . فإذا أقيم المشروع الاستثمارى العام على حساب الاستهلاك الخاص فى الفترة الحاضرة، فإن أعباء المشروع توزع على سكان الفترة الحالية . أما إذا أقيم المشروع على حساب الاستثمار الخاص فإن الأعباء تقع على المستقبل حيث إننا ندخل الفترات المقبلة بمعدات رأسمالية أقل. ومن ثم تكون هناك احتمالات أقل للكسب عن الحالات الأخرى.

ويلاحظ مما سبق أنه لاتوجد بالضرورة علاقة بين الحقيقة فى أن القطاع

العام يسحب على القروض أو الضرائب من ناحية والحقيقة أن المشروع العام قد ينفذ على حساب الاستثمار الخاص أو الاستهلاك الخاص من الناحية الأخرى. وكما سبق الإشارة قد توجد هناك علاقة ما، ولكن على أى الأحوال فإن المسألة تتعلق بكيفية تأثر الاستهلاك أو الاستثمار الحقيقيين فى الفترة الجارية ، ذلك لأن هذا الأثر هو العامل الحاسم فى مسألة توزيع الأعباء على الزمن.

ولقد تعرضنا هنا إلى جانب التكلفة فى المشروعات العامة ، إلا أن هناك مسائل تختص بجانب الفوائد من هذه المشروعات. ولكننا سنكتفى هنا على ما ذكرناه من آثار تتخلف من جراء الدين العام وتفرز بعض المتخافات على المتغيرات الاقتصادية ذكرنا بعضها على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر.

الدين العام الداخلى عن السنوات الماضية من ٧١/٧٠ حتى ١٩٧٤

(بالمليون جنيه)

	في نهاية السنة المالية			
	١٩٧١/٧٠	١٩٧٢/٧١	١٩٧٣	١٩٧٤
١- من الجهاز المصرفى:				
- أذون على الخزانة	٢٧٥,٠	٥٦٣,١	٦٨٨,١	٨٢٥,٠
- فائض السيولة الممول من البنوك التجارية	١١٠,٠	٢٠٧,٠	١٧٨,٠	٨٦,٠
- تمويل مؤقت من الجهاز المصرفى[1]	٤٢٦,٠	٣٧٣,٠	٦٣٥,٦	٨١٣,٧
جملة	١١١,٠	١١٤٣,٦	١٥٠١,٢	١٧٢٤,٧
قروض التمويل الخارجى	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠
جملة	١٠١١,٠	١٢٤٣,١	١٦٠١,٧	١٨٢٤,٧
٢- من أجهزة تجميع الأموال				
- هيئة التأمين والمعاشات	٥٦١,٠	٧٣٨,٤	٨٣٨,٨	٦٥١,٥
- هيئة التأمينات الاجتماعية	٥٨٠,٦	٧٤٩,٠	٨٦٧,٣	١١٦,٤
- صندوق توفير البريد	٤٧,٠	٥٩,٥	٦٨,٨	٨٦,٢
جملة	١٢٢٦,٦	١٥٤٦,٩	١٧٧٤,٦	٢٠٣٤,١
٣- من تعبئة مدخرات:				
- شهادات استثمار بالمساهمة النقدية	١٠٦,٢	١٥٤,٠	١٩١,٥	٢٣٥,٠
تمويل أسهم بعض شركات	١٢,٥	١٦,٦	١٤,٧	١٦,٦
جملة	١١٨,٤	١٦٦,٦	٢٠٦,٢	٢٥١,٦
- مقابل ٥٪ شراء سندات	٣٥,٢	٤٦,٣	٥٥,٢	٦٣,٦
- من احتياطيات الشركات	١٤,٤	٢٤,١	٣٠,٧	٣٧,١
- من سندات جهاد	–	٢٠,٥	٣٣,٣	٣٥,٣
جملة	١٦٨,٤	٢٥٧,٥	٣٢٥,٤	٣٨٨,٢
٤- من قروض متنوعة :				
قروض الإنتاج	١٧٩,٧	١١٧,٠	٣٠,٠	٣٠,٠
قروض فلسطين	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠
صكوك	–	٨٢,٨	١٤٨,٨	١٤٩,٠
سندات تاميم	١٤٩,٢	١٢٢,٦	١٢٢,٦	١٢٢,٦
سندات أراضى أوقاف البر العام	١٧,٠	١٥,٤	١٣,٨	١٠,٤
سندات التعويض	٢٢,٥	٢٥,٥	٢١,٦	١٠,٣
تمويل من شركات صناعية	٣,٥	٣,٥	٢,٥	٢,٥
قروض أخرى	٤,٠	٥,٠	٨,٤	٧,٢
جملة	٣٩٠,٦	٢٨٧,٨	٣٦٣,٧	٣٤٨,٠
إجمالى عام	٢٧٩٦,٩	٣٤٣٥,٣	٤٠٦٥,٧	٤٥٩٥,٠
	–	٦٣٨,٤	٦٣٠,٤	٥٢١,٣

(١) التمويل المؤقت من الجهاز المصرفى يتضمن أموال غير حكومية مقدارها ٢٥٢,٦ مليون جنيه فى ١٩٧٣ (ومبلغ ٢٢٩,٧ مليون جنيه فى ١٩٧٤).

الدين العام فى مصر
المحلى والخارجى

أولاً : الدين العام المحلى:

يتركز معظم الدين الحكومى المحلى فى الاقتراض من الأوعية الإدخارية عن طريق بنك الاستثمار القومى، حيث يبلغ نصيب هذه الأوعية من الدين فى عام ٢٠٠١ نحو ١٠١,١ مليار جنيه ، وهى بطبيعتها قروض استثمرتها الدولة فى إنشاء بنية أساسية وأصول رأسمالية تتطلبها التنمية، أما باقى الدين العام فيتركز فى الأذون والسندات على الخزانة العامة وهى بطبيعتها لاتقتصر على تمويل عجز الموازنة العامة ، وإنما تستخدم أيضاً فى ضبط عمليات السوق المفتوحة وتنشيط بورصة الأوراق المالية ، كما كانت تستخدم فى امتصاص فائض السيولة فى بعض الأحيان، وذلك للحد من زيادة التضخم وتحقيقاً للتوازن بين العرض والطلب.

لقد تضاعف حجم الدين العام المحلى فى مصر عدة مرات فبعد أن كان لايتجاوز ٥ مليار جنيه قبل عام ١٩٧٤ ارتفاع إلى ١١ مليار جنيه فى يونيو عام ١٩٨١، وبلغ إجمالى الدين المحلى للحكومة ١٩٤,٨ مليار جنيه فى نهاية يونيو ٢٠٠١ بزيادة قدرها ٣٠,٤ مليار جنيه في نهاية يونيو ٢٠٠٠ أو ما نسبته ٥٣,١٪ من الناتج المحلى الإجمالى للسنة المالية ٢٠٠٠/٢٠٠١ ووصل إلى ٣٢٦,٨ مليار جنيه فى يونيو ٢٠٠٢.

وجاءت الزيادة فى الدين المحلى للحكومة نتيجة لزيادة الأرصدة من السندات والصكوك والأذون بمقدار ٥٦,٨ مليار جنيه. وكذلك زيادة اقتراض الحكومة من بنك الاستثمار القومى بنحو ١٢,٢ مليار جنيه لتمويل استثماراتها المدرجة بخطة التنمية . وقد حد من هذه الزيادة تحسن المركز الدائن لصافى حسابات الحكومة لدى الجهاز المصرفى بمقدار ٣٨,٦ مليار جنيه .

الدين المحلى للحكومة

(القيمة بالمليار جنيه)

الأرصدة فى نهاية يونيو	٢٠٠٠ قيمة	٢٠٠٠ ٪	٢٠٠١ قيمة	٢٠٠١ ٪	التغير + (-)
الدين المحلى للحكومة	١٦٤,٤	١٠٠,٠	١٩٤,٨	١٠٠,٠	٣٠,٤
الأرصدة من السندات والأذون	٧٧,٧	٤٧,٣	١٣٤,٥	٦٨,٩	٥٦,٨
صكوك وسندات(*)	٥٢,٣	٣١,٩	١٠٥,٢	٥٣,٨	٥٢,٩
منها المتداول بالبورصة	١٠,١	٦,٢	١٣,١	٦,٨	٣,٠
أذون على الخزانة العامة	٢٥,٤	١٥,٤	٢٩,٣	١٥,١	٣,٩
صافى أرصدة حسابات الحكومة لدى الجهاز المصرفى	-٢,٢	-١,٤	-٤٠,٨	-٢١,١	-٣٨,٦
التسهيلات الائتمانية	٤٦,٠	٢٧,٩	١٧,٥	٩,٠	-٢٨,٥
الودائع	-٤٨,٢	-٢٩,٣٠	-٥٨,٣	-٣٠,١	-١٠,١
اقتراض الحكومة من بنك الاستثمار القومى	٨٨,٩	٥٤,١	١٠١,١	٥٢,٢	١٢,٢

المصدر: وزارة المالية ، البنك المركزى المصرى، وبنك الاستثمار القومى.

النسب محسوبة على القيمة بالمليون جنيه

(*) تشمل سندات وصكوك على الخزانة العامة وسندات الإسكان، والسندات الصادرة لزيادة رؤوس أموال بنوك القطاع العام التجارية ، ونسبة الـ ٥٪ المجنبة من أرباح الشركات الخاضعة للقانون ٩٧ لسنة ١٩٨٣ لشراء سندات حكومية.

فقد تصاعد الرصيد القائم من بند السندات والصكوك الصادرة على الخزانة العامة بمقدار ٥٢,٩ مليار جنيه خلال السنة المالية ٢٠٠٠/٢٠٠١، وهو مانتج أساساً من إصدار صكوك على الخزانة العامة فى نهاية شهرى

مارس ويونيو ٢٠٠١ لصالح البنك المركزى بمقدار ٥١,٠ مليار جنيه مده ١٠ سنوات لتغطية العجز النقدى، وذلك بموجب المادة الثامنة من قانون ربط الموازنة للسنة المالية ٢٠٠٠/٢٠٠١. كما تعزى الزيادة فى هذا البند إلى ارتفاع رصيد السندات الصادرة بالعملات الأجنبية لزيادة رؤوس أموال بنوك القطاع العام التجارية بمقدار ٠,٨ مليار جنيه نتيجة لإعادة التقييم. وكذا ارتفاع رصيد النسبة المجنبة (٥٪) من أرباح الشركات الخاضعة للقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ لشراء سندات حكومية بمقدار ٠,١ مليار جنيه.

وبلغ الرصيد القائم للأذون على الخزانة العامة ٢٩,٣ مليار جنيه فى نهاية يونيو ٢٠٠١ بزيادة قدرها ٣,٩ مليار جنيه خلال السنة المالية ٢٠٠٠/ ٢٠٠١ واستأثر قطاع البنوك بالجانب الأكبر من هذا الرصيد ، بينما اقتصرت حيازة شركات التأمين على نسبة ضئيلة منه ، والباقى لدى القطاعات الأخرى.

وفيما يتعلق بموقف مديونية الحكومة تجاه بنك الاستثمار القومى، فقد ارتفع رصيد هذه المديونية بمقدار ١٢,٢ مليار جنيه ليصل إجمالها إلى ١٠١,١ مليار جنيه فى نهاية يونيو ٢٠٠١ ، وقد استخدمت الحكومة هذه الزيادة فى تمويل الاستثمارات المدرجة بخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لكل من الجهاز الإدارى والإدارة المحلية والهيئات الخدمية خلال السنة المالية ٢٠٠٠/٢٠٠١.

وقد تحسن المركز الدائن لصافى أرصدة حسابات الحكومة لدى الجهاز المصرفى بمقدار ٣٨,٦ مليار جنيه، ليبلغ ٤٠,٨ مليار جنيه فى نهاية يونيو ٢٠٠١ ، وقد جاء ذلك التحسن انعكاساً لانخفاض أرصدة القروض والتسهيلات المقدمة للحكومة بمقدار ٢٨,٥ مليار جنيه فى إطار الصكوك

الصادرة على الخزانة العامة بقيمة ٥١,٠ مليار جنيه السالف ذكرها، وزيادة الودائع الحكومية بمقدار ١٠,١ مليار جنيه.

مديونية الهيئات الاقتصادية :

بلغ إجمالى رصيد مديونية الهيئات الاقتصادية ٤١,٦ مليار جنيه فى نهاية يونيو ٢٠٠١ بزيادة قدرها ٤,١ مليار جنيه خلال السنة المالية ٢٠٠٠/ ٢٠٠١ ، وترجع هذه الزيادة إلى ارتفاع رصيد اقتراض هذه الهيئات من بنك الاستثمار القومى بمقدار ٣,٥ مليار جنيه لتمويل الاستثمارات الخاصة بتلك الهيئات وفقاً لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية خلال السنة المالية ٢٠٠٠/٢٠٠١ ، كما أسهم فى هذه الزيادة ارتفاع رصيد اقتراض الهيئات من الجهاز المصرفى بمقدار ١,٢ مليار جنيه مقابل زيادة فى ودائعها اقتصرت على ٠,٦ مليار جنيه. وأدى ذلك إلى تراجع المركز الدائن لصافى أرصدة حسابات هذه الهيئات لدى الجهاز المصرفى بمقدار ٠,٦ مليار جنيه فى نهاية يونيو ٢٠٠١ ، عما كان عليه فى نهاية يونيو ٢٠٠٠.

مديونية الهيئات الاقتصادية العامة

(القيمة بالمليار جنيه)

الأرصدة فى نهاية يونيو	٢٠٠٠		٢٠٠١		التغير
	قيمة	٪	قيمة	٪	+ (−)
إجمالى المديونية	٣٧,٥	١٠٠,٠	٤١,٦	١٠٠,٠	٤,١
− صافى أرصدة حسابات الهيئات الاقتصادية لدى الجهاز المصرفى	−٤,٠	−١٠,٥	−٣,٤	−٨,٠	٠,٦
− التسهيلات الائتمانية	١١,٦	٣١,٠	١٢,٨	٣٠,٨	١,٢
− الودائع	−١٥,٦	−٤١,٥	−١٦,٢	−٣٨,٨	−٠,٦
− اقتراض الهيئات الاقتصادية من بنك الاستثمار القومى	٤١,٥	١١٠,٥	٤٥,٠	١٠٨,٠	٣,٥

المصدر: نفس المصدر السابق.

بنك الاستثمار القومى :

زادت جملة موارد بنك الاستثمار القومى بمقدار ٢٦,٥ مليار جنيه خلال السنة المالية ٢٠٠٠/٢٠٠١ ليبلغ ٢٠٠,٥ مليار جنيه فى نهاية يونيو ٢٠٠١، مستبعداً منها أرصدة حساباته لدى الجهاز المصرفى. وتتمثل تلك الموارد فى الفوائض المحولة للبنك من صندوقى التأمين الاجتماعى وحصيلة شهادات الاستثمار وحصيلة سندات التنمية الدولارية وودائع صندوق توفير البريد وجهات أخرى كصناديق التأمين البديلة والشهادات الإدخارية .

وقد استخدم البنك ما قيمته ١٠١,١ مليار جنيه أو ٥٠,٥٪ من إجمالى هذه الموارد حتى نهاية يونيو ٢٠٠١ فى تمويل الإنفاق الاستثمارى للحكومة، وما قيمته ٤٥,٠ مليار جنيه أو ٢٢,٤٪ تمويل الاستثمارات الخاصة بالهيئات الاقتصادية . أما الباقى وقدره ٥٤,٤ مليار جنيه أو ٢٧,١٪ من الإجمالى فقد استخدمه البنك فى توظيفاته المختلفة الأخرى مثل الإقراض الميسر لمشروعات الإسكان الاقتصادى واستصلاح الأراضى بالإضافة إلى إقراضه ومساهماته فى المشروعات والشركات المختلفة .

موارد وتوظيفات بنك الاستثمار القومى

(القيمة بالمليار جنيه)

الأرصدة فى نهاية يونيو	٢٠٠٠		٢٠٠١		التغير
	قيمة	٪	قيمة	٪	+ (-)
الموارد	١٧٤,٠-	١٠٠,٠	٢٠٠,٥	١٠٠,٠	٢٦,٥
صندوق التأمين الاجتماعى للعاملين بالحكومة	٦٢,٤	٣٥,٩	٧٢,٥	٣٦,٢	١٠,١
صندوق التأمين الاجتماعى للعاملين بقطاع الأعمال العام والخاص	٥٧,٤	٣٣,٠	٦٣,٩	٣١,٩	٦,٥
حصيلة شهادات الاستثمار	٣٩,٠	٢٢,٤	٤٤,٠	٢١,٩	٥,٠
العوائد المتراكمة لشهادات الستثمار مجموعة (أ)	٦,٣	٣,٦	٧,١	٣,٥	٠,٨
حصيلة سندات التنمية الدولارية	١,٠	٠,٦	١,١	٠,٦	٠,١
ودائع صندوق توفير البريد	١٠,٥	٦,٠	١٣,٣	٦,٦	٢,٨
صافى أرصدة حسابات البنك لدى الجهاك المصرفى	٤,٤-	٢,٥-	٣,٢-	١,٦-	١,٢
أخرى	١,٨	١,٠	١,٨	٠,٩	–
التوظيفات	١٧٤,٠	١٠٠,٠	٢٠٠,٥	١٠٠,٠	٢٦,٥
الحكومة	٨٨,٩	٥١,١	١٠١,١	٥٠,٥	١٢,٢
الهيئات الاقتصادية	٤١,٥	٢٣,٨	٤٥,٠	٢٢,٤	٣,٥
أخرى	٤٣,٦	٢٥,١	٥٤,٤	٢٧,١	١٠,٨

المصدر: نفس المصدر السابق.

وقد ساهم فى زيادة موارد بنك الاستثمار القومى خلال السنة المالية ٢٠٠١/٢٠٠٠ ارتفاع الفوائض المحولة إليه من صندوقى التأمين الاجتماعى للعاملين بالحكومة وقطاع الأعمال العام والخاص بمقدار ١٦,٦ مليار جنيه، وحصيلة شهادات الاستثمار بمقدار ٥,٠ مليار جنيه، والعوائد المتراكمة لشهادات الاستثمار مجموعة (أ) بمقدار ٠,٨ مليار جنيه، كما ارتفعت الفوائض المحولة لبنك الاستثمار القومى من ودائع صندوق توفير البريد بمقدار ٢,٨ مليار جنيه ، ومن حصيلة سندات التنمية الدولارية بمقدار ٠,١

مليار جنيه ، وظلت الموارد المستثمرة لديه من الجهات المحلية الأخرى كما كانت عليه خلال السنة المالية السابقة .

وتجدر الإشارة إلى أن معاملات بنك الاستثمار القومى سالفة الذكر قد انعكست على المركز الدائن لصافى أرصدة حساباته لدى الجهاز المصرفى، حيث تراجع بمقدار ١,٢ مليار جنيه ليصل إلى ٣,٢ مليار جنيه فى نهاية يونيو ٢٠٠١.

وتشير المتابعة الفعلية لموازنة السنة المالية ٢٠٠٠/٢٠٠١ إلى أن أعباء خدمة الدين المحلى المستحق على الحكومة من أقساط وفوائد قد بلغت ٢٨,١ مليار جنيه منها ٢١,٩ مليار جنيه فوائد الدين و٦,٢ مليار جنيه أقساط. وإذا أضيف إليها خدمات الدين الخارجى تصبح أعباء خدمة الدين المحلى والخارجى المستحق على الحكومة ٣٢ مليار جنيه.

ثانياً: الدين الخارجى:

استمر الاتجاه النزولى للدين الخارجى، إذ بلغ رصيده القائم ما يعادل ٢٦,٦ مليار دولار أمريكى فى نهاية يونيو ٢٠٠١ بما يعكس انخفاضاً قدره ١,٢ مليار دولار بالمقارنة بنهاية يونيو ٢٠٠٠، وكان لارتفاع الدولار الأمريكى - وهو العملة المقوم بها رصيد الدين - أمام بعض العملات المقترض بها العامل الغالب فى انخفاض رصيد الدين حيث بلغ أثره نحو المليار دولار خلال السنة المالية ٢٠٠٠/٢٠٠١.

كما أسهم فى انخفاض رصيد الدين، تحقق صافى سداد قدره ٠,٢ مليار دولار خلال سنة التقرير، فقد بلغت التسديدات مليار دولار، بينما بلغ المستخدم من القروض والتسهيلات نحو ٠,٣ مليار دولار بالإضافة إلى قبول

البنك المركزى المصرى لوديعة قدرها ٠,٥ مليار دولار من المصرف العربى الدولى.

الدين الخارجى

(القيمة بالمليار جنيه)

الأرصدة فى نهاية يونيو	٢٠٠٠		٢٠٠١		التغير
	قيمة	٪	قيمة	٪	+ (-)
إجمالى الدين الخارجى	٢٧٧٨٣,٣	١٠٠,٠	٢٦٥٦٠,٠	١٠٠,٠	(١٢٢٣,٣)
- القروض الثنائية المعاد جدولتها	١٦٢٩١,٨	٥٨,٦	١٤٧٧٩,٤	٥٥,٧	(١٥١٢,٤)
- الميسرة	٧٩٦٨,٧	٢٨,٧	٧٣٤٥,١	٢٧,٧	(٦٢٣,٦)
- غير الميسرة	٨٣٢٣,١	٢٩,٩	٧٤٣٤,٣	٢٨,٠	(٨٨٨,٨)
- القروض الثنائية الأخرى	٤٢٢٦,٤	١٥,٢	٣٨٩٤,٤	١٤,٦	(٣٣٢,٠)
- دول نادى باريس	٣٦٧٧,٠	١٣,٢	٣٣٥٣,٠	١٢,٦	(٣٢٤,٠)
- الدول الأخرى	٥٤٩,٤	٢,٠	٥٤١,٤	٢,٠	(٨,٠)
- المؤسسات الدولية	٤٢٧٥,٢	١٥,٤	٤٣١٠,٤	١٦,٢	٣٥,٢
- تسهيلات المشترين والموردين	٩٨٠,٦	٣,٥	٨٩٦,٠	٣,٤	(٨٤,٦)
- تسهيلات قصيرة الأجل	١٦٢٧,٩	٥,٩	١٧٠٧,٠	٦,٤	٧٩,٣
- الودائع	٠,٠	٠,٠	٥٠٠,٠	١,٩	٥٠٠,٠
- ديون القطاع الخاص (غير المضمونة)	٣٨١,٤	١,٤	٤٧٢,٨	١,٨	٩١,٤

المصدر: نفس المصدر السابق.

ويشير توزيع الدين الخارجى لمصر وفقاً للجهات الدائنة ، إلى أن المستحق للدول أعضاء نادى باريس من القروض الثنائية (سواء المعاد أو غير المعاد جدولتها) وتسهيلات الموردين والمشترين يمثل ٧١,٧٪ من الإجمالى، حيث بلغ رصيد الدين المستحق لها ١٩,٠ مليار دولار فى نهاية يونيو ٢٠٠١، ويستحق ٨٢,٤٪ من هذا الرصيد لأربع دول هى الولايات المتحدة الأمريكية ، وفرنسا واليابان وألمانيا، وقد بلغ المستحق للدول غير الأعضاء فى نادى باريس نحو ٠,٥ مليار دولار يمثل ٢,٠٪ من الإجمالى.

كما بلغت المديونية المستحقة للمؤسسات الدولية والإقليمية نحو ٤,٣ مليار دولار فى نهاية يونيو ٢٠٠١ ، بما يمثل ١٦,٢٪ من الإجمالى، وبلغ رصيد التسهيلات قصيرة الأجل ١,٧ مليار دولار بنسبة ٦,٤٪ وديون القطاع الخاص غير المضمونة ٠,٥ مليار دولار بنسبة ١,٨٪ من الإجمالى فى نهاية يونيو ٢٠٠١ ومثلت ودائع المصرف العربى الدولى السالفة الذكر ١,٩٪ من إجمالى الدين. ويلاحظ بالنسبة لهذه الودائع أن البنك المركزى المصرى يحتفظ أيضاً بودائع لدى هذا المصرف ، وذلك بحكم العلاقة القائمة بينهما.

وفيما يتعلق بخدمة الدين الخارجى خلال السنة المالية ٢٠٠١/٢٠٠٠ فقد انخفضت جملة مدفوعات خدمة الدين بمقدار ٦١ مليون دولار لتصل إلى نحو ١,٦ مليار دولار بالمقارنة بحوالى ١,٧ مليار دولار خلال سنة المقارنة . ويرجع هذا الانخفاض إلى تراجع المسدد من الأقساط بمقدار ٣٩ مليون دولار ليقتصر على مليار دولار، وكذا انخفاض العوائد المدفوعة بنحو ٢٢ مليون دولار لتصل إلى نحو ٦٢٦ مليون دولار، ومثلت بذلك أعباء خدمة الدين ٧,٣٪ من الحصيلة الجارية بما فيها التحويلات الخاصة والرسمية خلال السنة المالية ٢٠٠١/٢٠٠٠، مقابل ٧,٦٪ خلال السنة المالية ٩٩/ ٢٠٠٠. كما بلغت هذه النسبة ٨,٧٪ من حصيلة الصادرات من السلع والخدمات مقابل ٩,٦٪.

وقد بلغت الارتباطات الجديدة على القروض والتسهيلات ١٤د مليون دولار خلال السنة المالية٢٠٠١/٢٠٠٠، وتركز جانب هام من هذه الارتباطات فى قروض وتسهيلات من المؤسسات الدولية والإقليمية ، اذ بلغت ٣٤١ مليون دولار بنسبة ٦٦,٤٪ من الإجمالى، معظمها من بنك التنمية

الإسلامى والصندوق العربى للإنماء الاقتصادى والاجتماعى والبنك الدولى. أما الارتباطات من القروض الثنائية والتى تتميز بشروطها المالية الميسرة فقد بلغت ١٠٢ مليون دولار بنسبة ١٩,٨٪ من إجمالى الارتباطات. بالإضافة إلى ذلك بلغت الارتباطات على تسهيلات الموردين والمشترين متوسطة وطويلة الأجل نحو ٧١ مليون دولار.

الدين الخارجى فى العام ٢٠٠١/٢٠٠٢:

بلغ رصيد الدين الخارجى ٢٨,٥ مليار دولار فى نهاية سبتمبر ٢٠٠١ بارتفاع قدره ١,٩ مليار دولار خلال الفترة يوليو/سبتمبر من السنة المالية ٢٠٠١/٢٠٠٢ ويعزى ذلك إلى إصدار السندات الدولارية ، وارتفاع أسعار صرف معظم العملات المقترض بها تجاه الدولار الأمريكى، أما بالنسبة لأعباء الدين الخارجى فقد ارتفعت بنحو ٤١,٤ مليون دولار أمريكى لتبلغ ٦٥٨,٤ مليون دولار أمريكى. وهو ما أدى إلى زيادة نسبة خدمة الدين إلى الحصيلة الجارية ليصل إلى ١١,٧٪ مقابل ١١,١٪.

الباب الرابع

الموازنة العامة للدولة

الفصل الثانى عشر

أسس إعداد الموازنة العامة

تمثل الموازنة العامة للدولة مجالاً هاماً من مجالات الدراسة فى علم المالية العامة ، فلم تعد الموازنة مجرد مجموعة من تقديرات الإيرادات والمصروفات المتوقعة عن سنة مالية مقبلة ، وإنما أصبحت تمثل البرنامج السنوى لتحقيق أهداف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى حدود السياسة المالية التى تضعها الدولة فى كل سنة مالية .

وهى الأداة الرئيسية المنفذة للسياسة المالية تؤثر فى حجم النشاط الاقتصادى فاختلاف جوانب الإنفاق فيها عن جوانب الموارد يحدث آثاراً توسعية وآثاراً انكماشية على الاقتصاد القومى، كذلك فإن هذه الآثار التوسعية والانكماشية تتفاوت فى حدتها تبعاً لهيكل الموازنة ومصادر العجز أو الفائض فيها .

والموازنة العامة للدولة سجل فنى بجميع القيود الخاصة بإنفاق وموارد الدولة المتوقعة لايسهل قراءته للفرد العادى، ومن ثم تجب الإشارة هنا إلى كيفية قراءة الموازنة العامة ودراسة هيكلها وأسس أعدادها وتقسيماتها والمصطلحات المستخدمة فيها .

اولاً: كيف تقرا الموازنة العامة[1]:

١- إطار الموازنة العامة طبقاً للحدود التى رسمها الدستور:

تعد الحكومة سنوياً موازنة عن نشاط جميع السلطات، وهى السلطة التشريعية والسلطة القضائية والسلطة التنفيذية ، ويحد القانون من سلطة الحكومة على المبالغ الخاصة بالسلطتين الأوليتين لضمان استقلالهما .

---

(١) البيان المالى والاقتصادى عن مشروع الموازنة العامة للدولة عن السنة المالية ١٩٧٦ .

أما بالنسبة للأجهزة التى تكون السلطة التنفيذية فإن الحكومة تعد موازناتها على هدى ما ورد فى الدستور عن المقومات الأساسية للمجتمع، سواء أكانت مقومات اجتماعية أو خلقية أو اقتصادية ، وهى تحاول أن تدبر المال اللازم للصرف على تصورها عن تلك المقومات ، ويتولى مجلس الشعب الرقابة على الحكومة فيما تتصوره من تلك المقومات والمبالغ التى تدبرها لها. ولهذا نص الدستور على ضرورة عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهرين - على الأقل - من بدء السنة المالية ، ولاتعتبر نافذة إلا بموافقته عليها. وتتم هذه الموافقة بالتصويت على مشروع الموازنة ، باباً باباً. ويقضى الدستور بألا يجوز لمجلس الشعب أن يعدل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة .

ولأهمية إعداد وعرض الموازنة العامة ، قضى الدستور بأن يحدد القانون طريقة إعداد الموازنة ، كما يحدد السنة المالية . وقد صدر القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ ليحدد كيفية إعداد الموازنة .

وأول ما قضى به ذلك القانون هو اعتبار الموازنة العامة الأداة المالية التى تحقق أهداف الخطة عن سنة كاملة تبدأ من أول يناير وتنتهى فى آخر ديسمبر من كل عام.

٢- الموازنة العامة وأنشطة الأجهزة العاملة بالدولة :

وتشمل الموازنة العامة جميع مصروفات وإيرادات السلطات العامة الثلاث.

ونظراً لتعدد نشاط السلطة التنفيذية التى تتولاها الحكومة فهى تقسم أجهزتها إلى عدة أنواع لتتلائم مع العمل الذى تؤديه . فهى تجمع الأجهزة الإدارية التى تباشر الخدمات العامة كلها فى مجموعة واحدة .

وتشمل هذه الأجهزة الإدارية أجهزة الحكومة المركزية من وزارات ومصالح كما تجمع معها وحدات الحكم المحلى، وكذلك الهيئات العامة التى تباشر نشاطاً خدمياً وتعد الحكومة لكل من الوحدات الإدارية المركزية والمحلية والهيئات العامة الخدمية موازنات مستقلة وتضمهم جميعاً موازنة يطلق عليها موازنة الخدمات تعبر عن حجم ومسئوليات الحكومة الأساسية فى هذا المجال.

أما الهيئات ذات الطبيعة الاقتصادية فيعد لكل منها موازنة خاصة بها ويتم تجميعها فى مجموعة واحدة أخرى يطلق عليها موازنة الأعمال باعتبارها تقوم على إدارة نشاط اقتصادى.

أما النشاط الاقتصادى الذى تزاوله الشركات العامة فلايدخل الموازنة العامة للدولة إلا صافى أعماله.

ويحتوى المرفق رقم (١) الأجهزة التى تدخل ضمن كل موازنة فرعية ، كل تلك الموازنات هى موازنات من داخل الموازنة العامة ولا يتم التصويت عن كل منها على حدة إذ تعتبر مرفقات للموازنة العامة . وكل ما تطلبه القانون هو ضرورة تضمين الموازنة العامة جميع استخدامات وموارد أجهزة السلطات المختلفة أيا كانت ضمن السلطة المركزية أو المحافظات أو الهيئات العامة خدمية كانت أو اقتصادية ، كما أضاف القانون فى مادته الثالثة إلى هذه الأجهزة أية أجهزة أو وحدات عامة أخرى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء.

٣- تقسيم الموازنة العامة للدولة :

عملاً بالقاعدة العامة فى الأعمال يتطلب الحال معرفة المصروفات الدورية

أو الجارية اللازمة لتأدية الخدمات العامة أو للتشغيل مثل المصروفات اللازمة للقيام بخدمات التعليم، فهى تحتاج إلى أجور المدرسين وإيجارات ونور ومياه المدارس وكتب وكراسات للتلاميذ وغيرها من المصروفات المتكررة المطلوبة للتعليم ، وكذلك المصروفات المطلوبة لتكوين رأس مال جديد يستخدم فى التشغيل بعد ذلك ، ويطلق عليها استثمارات، كإنشاء مدرسة جديدة أو إضافة فصل جديد لمدرسة قائمة أو إنشاء شركة تتولى غزل القطن ونسجه ، وكذلك المصروفات الخاصة بسداد الديون ورأس المال العامل ويطلق عليها تحويلات رأسمالية مثل أقساط القروض والمساهمات فى الشركات وغيرها .

والهدف من هذا التفصيل للمصروفات هو معرفة كيفية تدبير المال اللازم للإنفاق عليها ويرد فيما بعد تفاصيل كل هذه المصروفات.

ولهذا قضى قانون الموازنة بأن يفصل بين المصروفات التى من النوع الأول وبين باقى المصروفات، بحيث تعد للنوع الأول موازنة خاصة به يطلق عليها الموازنة الجارية توضح تلك المصروفات وكيفية تمويلها، وتعد للمصروفات الباقية موازنة أخرى يطلق عليها الموازنة الرأسمالية ، لأنها خاصة برأس المال الثابت والعامل، وما يطرأ عليها من تغيرات وكيفية تمويله.

وإذا نظرنا إلى النوع الأول من الموازنات وهو الموازنة الجارية لوجدناها تشمل إلى جانب المصروفات السابق الإشارة إليها إيرادات تأتى من ضرائب ورسوم وتشغيل المرافق، والفرق بين الإيراد والمصروف فى الموازنة الجارية يحدد الفائض والعجز فى الموازنة العامة . بينما تبين الموازنة الرأسمالية مقدار القروض وكيفية سدادها.

ويتطلب القانون أن نفصل كل موازنة إلى أبواب، فبالنسبة للموازنة الجارية هناك (باب) للأجور و(باب) آخر لباقى النفقات الجارية .

ويقابل هذا فى جانب الإيرادات باب خاص بالإيرادات السيادية مثل الضرائب (وباب آخر) لباقى الإيرادات الجارية مثل إيرادات التشغيل.

وبالنسبة للموازنة الرأسمالية هناك فى جانب المصروفات (باب) للاستثمارات يطلق عليه (الاستخدامات الاستثمارية) وباب آخر للتحويلات الرأسمالية وفى جانب الإيرادات هناك (باب) للإيرادات الرأسمالية نتيجة بيع أصل من الأصول المملوكة للحكومة ، وباب آخر للقروض والتسهيلات الائتمانية .

ويتم تصويت مجلس الشعب على كل باب من الأبواب فى الموازنة الجارية والموازنة الرأسمالية .

٤- ربط الموازنة بالخزانة العامة :

ونظراً إلى أن تجميع مفردات الموازنة الجارية أو الرأسمالية يتم من أجهزة الحكومة المختلفة ، سواء أكانت ضمن مجموعات موازنة الخدمات أو موازنة الأعمال، وكانت الخزانة العامة للدولة لا تدخل ضمن تلك الأجهزة ، لهذا تطلب القانون أن تعد موازنة للخزانة العامة حدد لها وظيفة وهى:

(أ) عرض نتائج التمويل والموازنات الجارية والرأسمالية :

المتجمعة من الموازنات الفرعية للحكومة المركزية والحكم المحلى والهيئات الخدمية والهيئات الاقتصادية فيظهر ما يتجمع من هذه الأجهزة فى شكل فائض وما يتجمع منها فى شكل عجز.

ويسمى الفائض إن تحقق فى الموازنة الجارية باسم (فائض الحكومة) بينما أنه يسمى فى الموازنة الرأسمالية باسم (إقراض) أما ما يتجمع فى شكل عجز فإنه يسمى (بالعجز الجارى) فى الموازنة الجارية ويسمى بقرض

فى الموازنة الرأسمالية .

ويكمل صندوق مخصص لتلقى الودائع والتأمينات وظيفة الخزانة العامة، عندما يأخذ من أجهزة الموازنات المختلفة فوائضها الموجودة فى موازناتها الرأسمالية كاقتراض منها ليعيد إقراضها للجهات التى تحتاج إلى (قرض) وفى سياسة خاصة لتمويل الاستثمارات المقررة فى الخطة ومن الطبيعى أن إقرار مجلس الشعب لربط كل باب من أبواب الموازنة الجارية أو الرأسمالية هو إقرار لنتائج التمويل للموازنات.

(ب) الالتزامات الخاصة بالخزانة العامة :

فالخزانة العامة للدولة عليها التزامات خاصة بالدولة فى مجموعها، ولاتخص جهازاً من أجهزة الموازنات على حدة ، كما أن لها موارد لاتصب فى أى جهاز آخر. ومن ثم فإن الالتزامات الخاصة بالخزانة العامة والأموال المتعلقة بها وحدها، تكمل حالة الموازنة الجارية والموازنة الرأسمالية .

(جـ) إجراءات التوازن المالى:

وعلى هذا الأساس فإنه من خلاصة نتائج الموازنات والالتزامات الخاصة بالخزانة العامة يتحدد العجز النهائى فى موازنة السنة المالية . هذا العجز يتطلب إجراءات ليتحقق بها التوازن المالى للموازنة المذكورة ومن هنا يتحدد بالضبط حقيقة الدين العام الذى تتحصل موارده من خارج أجهزة الموازنة العامة.

فكما نعلم أن فائض أجهزة التأمينات والمعاشات مثلاً هو فائض من فوائض أجهزة الموازنة العامة ، ولاتخرج هذه الفوائض على أن تكون تنظيماً لمالية كل جهاز من أجهزة الموازنات إذ لو لم توجد ذمة مالية لكل جهاز على

حدة ، وكانت كلها فى ذمة واحدة ، لما كان هناك مجال لوجود فائض أو عجز فى أى منها، ويقتصر الفائض أو العجز فى النهاية على الخزانة العامة.

ومن الطبيعى أن إقرار مجلس الشعب لربط كل باب من أبواب الموازنة العامة ، سواء أكانت جارية أم رأسمالية ، وكذلك إقراره لالتزامات الخزانة العامة ومواردها الخاصة هو إقرار حجم العجز النهائى فى الموازنة الكاملة للدولة .

وهنا تكون المفاضلة بين الطرق التى تستخدم لسد هذا العجز النهائى، سواء من صندوق استثمار الودائع والتأمينات أن كان لديه فائض أو من الجهاز المصرفى أن لم يكف ما لدى صندوق استثمار الودائع أو من مصادر أخرى يتعين تحديدها بالذات.

(هـ) معنى أبواب الموازنة :

لم يتناول قانون الموازنة تفصيلاً محتويات كل باب، ولكنه ترك للائحة تنفيذية تصدر بعد ذلك تحديد التقسيمات الفرعية لكل باب من الأبواب.

وقد وردت هذه التقسيمات ضمن النماذج التى وضعتها وزارة المالية لإعداد الموازنة العامة للدولة للعام المالى ١٩٧٦ ، وإن لم تصدر بعد اللائحة التنفيذية . ويوضح المرفق (٢) تفصيل تلك التقسيمات الفرعية ، وأهم ما يتميز به التقسيم أنه قسم الباب الواحد إلى عدد من المجموعات المتشابهة من المصروفات، ثم قسم كل مجموعة إلى بنود وترك تقسيم البنود إلى أنواعها للعرف القائم حالياً ، وهو موجود فعلاً فى صميم جداول الموازنات الفرعية لأى جهاز من أجهزة الدولة .

ثانياً: هيكل الموازنة العامة للدولة :

تعتبر الموازنة العامة للدولة البرنامج المالى لتحقيق أهداف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية عن سنة مالية مقبلة ، تبدأ من أول يناير وتنتهى فى آخر ديسمبر، وتشمل الموازنة العامة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة[1].

ويتكون هيكل الموازنة فى السنة المالية ١٩٧٦ من :

أ) موازنة الخدمات.

ب) موازنة الأعمال (موازنة الهيئات الاقتصادية).

وبالإضافة إلى ذلك تعد موازنة لصندوق استثمار الودائع والتأمينات، وموازنة للخزانة العامة[2].

وتضم موازنة الخدمات كافة الوحدات ذات النشاط الإدارى، وبذلك تشمل:

أولاً: الوحدات التى يتكون منها الجهاز الإدارى للحكومة ، وهذه تنقسم إلى:

١- وحدات الحكومة المركزية : ويقصد بها الوزارات والمصالح والأجهزة الفنية المتخصصة (ومن أمثلتها الجهاز المركزى للمحاسبات، والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة).

٢- وحدات الحكم المحلى.

---

(١) المواد (١) ، (٢) ، (٣) من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة.

(٢) البيان المالى والاقتصادى عن مشروع الموازنة العامة للدولة عن السنة المالية ١٩٧٦ ، صفحة ٤٦ و٤٧.

راجع أيضاً: الجدول رقم (١) - مجلد الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ١٩٧٦: صفحة (٣) والفقرة الثانية من المادة (٥) من قانون الموازنة ، مرجع سابق.

ثانياً: الهيئات العامة الخدمية : ويقصد بها الهيئات التى يرتبط نشاطها بأداء الخدمات العامة ، دون أن تهدف أساساً إلى تحقيق الربح ، ومن أمثلتها الهيئة المصرية العامة للمساحة ، الهيئة العامة لكهربة الريف، الهيئة العامة للأرصاد الجوية ، الهيئة العامة لشئون المعارض والأسواق الدولية .

وبذلك تجمع موازنة الخدمات كافة الوحدات ذات النشاط الإدارى، وهى وحدات يجمع بينها طابع التنظيم الإدارى من جهة ، وطابع الهدف الذى أنشئت لتحقيقه من جهة أخرى، كما تتفق جميعها فى طبيعة النشاط الذى تؤديه ، وهى تأدية خدمات عامة دون مقابل أو بمقابل رمزى.

وتمثل موازنة الأعمال الهيئات الاقتصادية وهى الهيئات التى تمارس بنفسها نشاطاً اقتصاديا[١]، ومن أمثلتها: الهيئة العامة للبترول، وهيئة سكك حديد مصر، هيئة البنك الرئيسى للائتمان الزراعى، الهيئة العامة للمطابع الأميرية .

وبذلك تجمع موازنة الأعمال بين كافة الوحدات التى تتشابه من حيث تنظيمها الإدارى، وطبيعة نشاطها، والأهداف التى ترمى إلى تحقيقها[٢].

---

(١) تنص المادة الثامنة من القانون رقم (١١١) لسنة ١٩٧٥ ببعض الأحكام الخاصة بشركات القطاع العام على ما يأتى:

* تلغى المؤسسات العامة التى لاتمارس نشاطاً بذاتها وذلك تدريجياً خلال مدة لاتجاوز ستة أشهر من تاريخ العمل بهذا القانون، ويصدر الوزير المختص بالاتفاق مع وزير المالية القرارات اللازمة لتصفية أعمالها ، وتحديد الجهات التى يؤول إليها ما لها من حقوق. وما عليها من التزامات». كما تنص المادة السابعة من هذا القانون على ما يأتى: «يصدر قرار من رئيس مجلس الوزراء بتحديد المؤسسات العامة التى تمارس نشاطاً بذاتها فى تاريخ العمل بهذا القانون».

(٢) راجع الملحق رقم (٤) من البيان المالى والاقتصادى ، الصفحات من ٢٤ – ٣٦ فيما يتعلق بأسس الفصل بين الهيئات والصناديق الخدمية والاقتصادية .

تقسيم الموازنة العامة :

يقصد بهذا الاصطلاح تقسيم المصروفات والإيرادات التى تشملها الموازنة العامة بحسب طبيعتها إلى نوعين :

(أ) جارية .

(ب) رأسمالية .

وذلك بنفس المفهوم المتعارف عليه فى المحاسبة[1].

وعلى هذا الأساس تقضى المادة (٥) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بتقسيم الموازنة العامة للدولة إلى نوعين من الموازنات:

أ) موازنات جارية : وتشمل الاستخدامات والموارد الجارية للنشاط الجارى.

ب) موازنات رأسمالية : وتشمل الاستخدامات والموارد الرأسمالية الخاصة بالاستثمارات والتحويلات الرأسمالية .

تبويب الموازنة :

ويقصد بذلك تجميع المصروفات المتشابهة – من حيث الغرض الذى تخصص من أجله فى عدد محدود من الأبواب، بحيث يكون لمجموع النفقات التى يشملها كل منها طبيعة اقتصادية واحدة.

وعلى هذا الأساس تقضى المادة (٧) من القانون بتبويب استخدامات الموازنة العامة للدولة على النحو الآتى:

أولاً: بالنسبة للاستخدامات الجارية :

الباب الأول: الأجور.

الباب الثانى: النفقات الجارية والتحويلات الجارية .

---

(١) نظرية المحاسبة الحكومية ، ص ص ٧٦-٧٧ ، التبويب على أساس طبيعة النفقة.

ثانياً: بالنسبة للاستخدامات الرأسمالية :

الباب الثالث: الاستخدامات الاستثمارية .

الباب الرابع: التحويلات الرأسمالية .

وكذلك الحال فيما يتعلق بالموارد، حيث تقضى المادة (٨) من القانون بتقسيمها إلى الأبواب الآتية :

أولاً: بالنسبة للإيرادات الجارية :

الباب الأول: الإيرادات السيادية .

الباب الثانى: الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية .

ثانياً: بالنسبة للإيرادات الرأسمالية:

الباب الثالث : الإيرادات الرأسمالية المتنوعة .

الباب الرابع: القروض والتسهيلات الائتمانية .

ويصور الجدول رقم (١) هيكل الموازنة العامة للدولة ، ومنه يتبين أن تصميم هذا الهيكل يعتمد على ثلاثة أسس :

أولاً: تجميع الوحدات ذات الطبيعة المتشابهة فى موازنة فرعية واحدة[1].

ثانياً: تقسيم كل موازنة فرعية إلى : جارية ورأسمالية بحسب طبيعة الاستخدامات والموارد التى تشملها.

ثالثاً: تبويب كل من الاستخدامات والموارد الجارية والرأسمالية فى أبواب .

---

(١) البيان المالى والاقتصادى، مرجع سابق، الملحق رقم (١):

أ - الصفحات من ٣ - ٦ ، فيما يتعلق ببيان الوحدات التى تتضمنها كل من هذه الموازنات.

ب- صفحة ٤٥ فيما يتعلق ببيان الهيئات الخدمية .

جـ- صفحة ٥١ فيما يتعلق ببيان الهيئات الاقتصادية .

(١)

موازنة الخدمات

أسس إعداد موازنة

الجهاز الإدارى للحكومة

هيكل الموازنة الجارية

للجهاز الإدارى للحكومة – على مستوى المجموعات –

استخدامات	موارد
باب ١ – الأجور	باب ١ – الإيرادات السيادية
مجموعة ١- أجور نقدية وبدلات	مجموعة ١- ضرائب ورسوم عقارية
مجموعة ٢- مزايا عينية ونقدية	مجموعة ٢- ضرائب على دخول الأعمال
باب ٢- النفقات الجارية والتحويلات الجارية	مجموعة ٣- ضرائب على دخول الأفراد
مجموعة ١- مستلزمات سلعية	مجموعة ٤- ضرائب الدمغة
مجموعة ٢- مشتريات بغرض البيع	مجموعة ٥- الضرائب والرسوم على التركات
مجموعة ٣- مستلزمات خدمية	مجموعة ٦- الضرائب والرسوم السلعية
مجموعة ٤- تحويلات جارية	مجموعة ٧- فروق الأسعار
مجموعة ٥- تحويلات تخصيصية	مجموعة ٨- إيرادات سيادية متنوعة
مجموعة ٦- فائض العمليات الجارية	مجموعة ٩- الضرائب والرسوم العقارية (محلية)
	باب ٢- الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية
	مجموعة ١- إيرادات الخدمات.
	مجموعة ٢- إيرادات ورسوم متنوعة
	مجموعة ٣- إيرادات محلية
	مجموعة ٤- إيرادات مشتركة

ويخصص لها الباب الأول ، ويمثل تكلفة العمل، ولذلك يتضمن كافة الاعتمادات المخصصة للعاملين بالوحدة الإدارية من مرتبات وبدلات ومكافآت ومساهمة الحكومة فى صناديق التأمين والمعاشات، كما يتضمن تكلفة المزايا العينية التى تمنح للعاملين . ومن ثم يتم تبويب عناصر الأجور فى مجموعتين:

المجموعة الأولى: الأجور النقدية والبدلات.

المجموعة الثانية : المزايا العينية والنقدية .

وتتكون المجموعة الأولى من البنود الآتية :

بند (١) : الوظائف الدائمة .

بند (٢): المكافآت الشاملة .

بند (٣): تكاليف المعارين وتتحمل الميزانية بمرتباتهم.

بند (٤): تكاليف الأجازات الدراسية والمنح التدريبية .

بند (٥) : مكافآت.

بند (٦) : رواتب وبدلات.

أما المجموعة الثانية فإنها تتكون من البندين الآتين:

بند (١): مزايا عينية .

بند (٢) : مزايا نقدية .

ونتناول فيما يلى دراسة طبيعة كل من هذه البنود ومكوناتها وكيفية إعداد تقديراتها.

بند (١) الوظائف الدائمة:

تعتبر الوظائف أو الدرجات الدائمة أهم بنود الباب الأول، وهى تمثل القوة

العاملة الدائمة للنشاط الذى تقوم به الوحدة الإدارية ، وتشمل ثلاث مجموعات وظيفية ، هى:

١- الوظائف العليا (أو وظائف الإدارة العليا) .

٢- الوظائف الفنية : ويقصد بها الوظائف التخصصية ، والوظائف الفنية ، ووظائف العمال المهنيين.

٣- الوظائف الإدارية : ويقصد بها الوظائف المتعلقة بالأعمال التنظيمية والإدارية ، والأعمال الكتابية ، والأعمال المتعلقة بالخدمات المعاونة .

وفيما يلى بعض الدراسات التى تتخذ أساساً لتحديد أنواع الوظائف بكل وحدة إدارية ومستويات تلك الوظائف، وعدد كل منها:

أ) دراسة الاختصاصات الوظيفية لكل من أقسام النشاط الرئيسية والمساعدة وتحديد التخصصات الفنية والخبرات الإدارية التى يستلزمها إنجاز الأعمال بكل من هذه الأقسام[1].

ب) تقدير عبء العمل بكل من هذه الأقسام على ضوء برامج الخدمات المقرر تأديتها، أو المشروعات المقرر تنفيذها، خلال السنة المالية التى تعد عنها الموازنة .

جـ) دراسة وسائل تحسين الخدمات، والارتفاع بمستوى أدائها، وما يتطلبه ذلك من خدمات العاملين.

د) الاسترشاد بمعدلات الأداء *Rates of Performance* لكل نوع من

---

(١) يؤيد ذلك ما ورد بالمادة (٤) من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة ونصها كالآتى : «تعد الموازنة العامة للدولة على أساس التقسيم الإدارى للأجهزة والوحدات والتصنيف الوظيفى لأوجه نشاط الدولة مع مراعاة التحليل على أساس البرامج والمشروعات والأعمال».

الأعمال التى تؤديها الوحدة الإدارية ، وتتمثل هذه المعدلات فى مجموعة من المقاييس النمطية لوحدات العمل[1].

وتشمل الموازنة جدولاً لتوزيع الدرجات الدائمة يتضمن البيانات الآتية:

١- عدد الدرجات الدائمة فى السنة المالية الجارية موزعة على المجموعات الوظيفية التى سبقت الإشارة إليها.

٢- تكاليف هذه الدرجات محسوبة على أساس الربط التقديرى لكل درجة.

٣- المصروف الفعلى خلال الستة شهور الأولى من السنة المالية الجارية (يناير/يونية) ، مضافاً إليه قيمة ما ينتظر صرفه خلال الستة شهور الثانية (يوليو/ديسمبر) .

٤- التعديلات المطلوب إدخالها على الدرجات الحالية ، ويجب التمييز بين نوعين من هذه التعديلات:

أ) التعديلات الحتمية : ويقصد بها التعديلات التى يتعين إجراؤها تنفيذاً للقوانين والقرارات الجمهورية والقرارات الصادرة من الجهات المختصة والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة خلال السنة الحالية ، والتعديلات التى تترتب على نقل اختصاصات معينة من وحدة إدارية إلى أخرى.

ب) التعديلات الجديدة : ويقصد بها التعديلات التى تترتب على تحسين مستوى أداء الخدمة ، أو التوسع فى أدائها، والخدمات أو الأعمال

---

(١) يؤيد ذلك ما ورد بمنشور وزارة المالية عن إعداد الموازنة العامة للدولة وموازنة النقد الأجنبى عن سنة ١٩٧٦، فيما يلى : «ينبغى أن تكون دراسة مشروعات موازنة الوظائف للسنة المالية ١٩٧٦ قائمة على أساس معدلات الأداء ومستندة إلى مقررات وظيفية حقيقية مبنية على الاحتياجات الفعلية والاختصاصات الموكلة إلى الوحدة الإدارية ».

الجديدة التى تؤديها الوحدة الإدارية لأول مرة ، والأعمال المترتبة على إدارة مشروعات جديدة ينتظر أن تبدأ مرحلة تشغيلها خلال السنة المالية المقبلة[1].

جـ) عدد الدرجات والتكاليف المقترحة للسنة المالية التى تعد عنها الموازنة وهى تعادل الإعداد والتكاليف الحالية بعد إجراء التعديلات المشار إليها.

ويضاف إلى ذلك بيان إحصائى عن المصروفات الفعلية فى كل من السنوات الثلاث السابقة .

ويبين الجدول رقم (أ-١/١) النموذج الذى يمكن استخدامه لبيان الاعتمادات المتعلقة ببند الوظائف الدائمة عن سنة الموازنة ، مع مقارنتها باعتمادات السنة المالية الجارية[2].

بند (٢) : المكافآت الشاملة :

يخصص هذا البند للمكافآت التعاقدية التى تقدر اعتماداتها على أسس تختلف عن أسس تقدير اعتمادات الدرجات الدائمة ، ولذلك تتكون هذه المكافآت من نوعين:

---

(١) كما تقضى التعليمات نفسها بإعداد بيان مفصل بتلك المعدلات والمقررات الوظيفية ، مشفوعة بمذكرة إيضاحية تبين الأسس والقواعد التى بنيت عليها هذه الدراسات، سواء كان ذلك مرجعه مزاولة الاختصاصات القائمة ، أو حالات التوسع أو النمو فى تلك الاختصاصات، أو ما أسند للوحدة المختصة من مشروعات جديدة واردة فى الخطة الاستثمارية للدولة . وزارة المالية – القاهرة – ١٩٧٦، ص ص ٧ – ٨.

(٢) وذلك مع مراعاة الأخذ بنظام المجموعات الوظيفية ، وتقسيم الوظائف إلى المجموعات النوعية التى يصدرها الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة . وفيما يتعلق بالوحدات التى تعد موازناتها للمرة الأولى، والوحدات التى طرأت على هياكلها التنظيمية أية تعديلات، يجب أن ترفق بموازناتها مذكرة عن الهيكل التنظيمى المعتمد أو المقترح حتى يكون أساساً يمكن أن تدرس على ضوئه هذه الاحتياجات. المرجع السابق، ص ٧.

نوع (١) : مكافآت الخبراء الوطنيين والأجانب.

نوع (٢): أجور الموسمين.

ويتطلب إعداد تقديرات النوع الأول دراسة مدى الحاجة إلى خدمات الخبراء، وتحديد فترة عمل كل منهم خلال السنة المالية المقبلة ، وبالتالي يمكن تقدير مكافآتهم.

ويشترط لتعيين الخبراء على بند المكافآت الشاملة الحصول على موافقة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، ولذلك تنص المادة (٢٧) من نظام إعداد موازنة الجهاز الإدارى للحكومة على أنه لايجوز إدراج أى اعتمادات لمكافآت الخبراء الوطنيين ما لم يكن قد صدر قرار من السلطة المختصة بتعيينهم وتحديد مكافآتهم ومدد استخدامهم[1].

ويتطلب إعداد تقديرات أجور العمال الموسمين دراسة السجلات الحسابية والإحصائية التى تبين طبيعة الأعمال التى يقومون بتأديتها وفترات العمل الموسمية ، ومعدلات أجورهم ، ومن ثم يمكن تحديد عدد العمال الذين تستلزمهم حاجة العمل فى السنة المالية المقبلة ، وتقدير إجمالى الأجور المقترحة لهذا الغرض فى ضوء برنامج الخدمات أو المشروعات المقررة للوحدة الإدارية .

ومن البيانات التى يسترشد بها فى إعداد هذه التقديرات دراسة احتياجات الوحدة الإدارية من الأعمال الموسمية والمصروفات الفعلية خلال كل من السنوات الثلاث السابقة .

---

(١) وينبغى أن يكون التعيين على بند المكافآت الشاملة طبقاً للقواعد والإجراءات التى نص عليها قرار السيد رئيس الجمهورية رقم ٨٦١ لسنة ١٩٧٤، المرجع السابق، ص ٨.

بند (٣): تكاليف المعارين وتتحمل الميزانية بمرتباتهم:

يمثل هذا البند قيمة ما تتحمله ميزانية الوحدة الإدارية من مرتبات وبدلات للموظفين المعارين منها إلى الخارج وفقاً للاتفاقيات والقواعد التنظيمية المتعلقة بهذه الإعارات.

بند (٤) تكالف الإجازات الدراسية والمنح التدريبية :

يمثل هذا البند قيمة ما يصرف للموظفين الذين توفدهم الوحدة الإدارية لاستكمال دراستهم أو تدريبهم في الخارج.

وقد تقرر اعتباراً من السنة المالية ١٩٦٨/٦٧ أن تدرج الإدارة العامة البعثات المصروفات المتعلقة بهذا البند لكافة الوزارات والمصالح فى ميزانيتها[١].

بند (٥): المكافآت:

تتكون هذه المكافآت من نوعين:

أ) المكافآت المخصصة لتعويض العاملين عن جهود غير عادية ، وما فى حكمها من المكافآت التشجيعية .

ب) المكافآت المخصصة مقابل أعمال إضافية يكلف العاملون بتأديتها، ومن أمثلتها مكافآت التدريس والتدريب والإشراف والامتحانات، والمكافآت المقررة مقابل حضور جلسات اللجان.

بند (٦) الرواتب والبدلات:

ويقصد بها المبالغ المخصصة لبعض الوظائف مقابل أعباء تتعلق

(١) أما بالنسبة للهيئات العامة أو الوحدات الاقتصادية ، فإن تكاليف هذا البند تدرج بميزانية المؤسسة أو الوحدة الاقتصادية المختصة .

بطبيعتها، أو للظروف التى تحيط بتأديتها، ومن أمثلة ذلك ، رواتب العدوى والوقاية من الأشعة ، ورواتب الإقامة بالجهات الصحراوية ، وبدلات السكن فى الخارج .

وقد نصت المادة (٢٨) من نظام إعداد موازنة الجهاز الإدارى للحكومة على أنه لايجوز اقتراح اعتمادات لرواتب أو بدلات ما لم يكن قد صدر القرار الخاص بها[١].

مجموعة (٢) المزايا العينية والنقدية :

تضم هذه المجموعة البندين الآتيين :

بند (١): المزايا العينية ، وتشمل تكلفة الأغذية ، والملابس، والعلاج الطبى، والخدمات الاجتماعية والرياضية ، وغيرها من المزايا العينية التى تقدم للعاملين.

بند (٢): المزايا النقدية ، وتشمل أربعة أنواع :

نوع (١): حصة الحكومة فى صناديق التأمين والمعاشات، وتحسب بنسبة مئوية من الأجور أو المرتبات على أساس ما تقضى به القوانين السارية .

---

(١) يخضع تحديد الرواتب والبدلات للمادة ٣٩ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة والتى تنص على : «صرف بدل تمثيل أو بدل طبيعة عمل للعاملين بالوزارات والمصالح والمحافظات طبقاً للشروط والأوضاع التى تحدد بقرار من رئيس الجمهورية :
وقد تم تبويب أنواع الرواتب والبدلات تحت أربعة عناوين رئيسية هى:
أ – رواتب التمثيل.
ب– رواتب طبيعة العمل.
جـ– رواتب الإقامة .
د – رواتب وبدلات مختلفة .
راجع : التقسيم النمطى لاستخدامات وإيرادات الموازنة العامة للدولة وفقاً للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣، وزارة المالية – ١٩٧٤ ، ص ص ٥ – ٧.

نوع (٢): حصة الحكومة فى التأمينات الاجتماعية .

نوع (٣): حصة الحكومة فى التأمين الصحى عن العاملين بالجهات التى ينفذ فيها قانون التأمينات الصحية .

نوع (٤): إعانة غلاء المعيشة[1].

ويبين الجدول رقم (أ -١/٢م) النموذج الذى يمكن استخدامه لإعداد مشروع الموازنة فيما يتعلق بالباب الأول، عن سنة الموازنة ، - وهى ١٩٧٦ على سبيل المثال - وما يشمله من المقارنات التى أشرنا إليها فيما تقدم.

(١) منشور إعداد الموازنة العامة للدولة عن العام المالى ١٩٧٦، مرجع سابق، ص ٧.

الباب الثانى - النفقات الجارية والتحويلات الجارية

ويشمل هذا الباب قيمة الاعتمادات المخصصة للإنفاق على السلع والخدمات وما إليها من التحويلات الجارية التى يستلزمها إنجاز الأعمال التى تؤديها الوحدة الإدارية خلال سنة الموازنة .

وفيما يتعلق بموازنات الوحدات التى يتكون منها الجهاز الإدارى للحكومة تدرج هذه الاعتمادات فى المجموعات الآتية :

مجموعة ١ - المستلزمات السلعية .

مجموعة ٢- المشتريات بغرض البيع[١].

مجموعة ٣- المستلزمات الخدمية .

مجموعة ٤- التحويلات الجارية .

مجموعة ٥- التحويلات التخصيصية .

وتنقسم كل من هذه المجموعات إلى بنود، وأنواع بنود، تبعاً لطبيعة كل منها وخصائصها.

وفيما يلى بيان البنود التى تتكون منها كل من هذه المجموعات :

مجموعة (١) المستلزمات السلعية :

بند ١ - خامات.

بند ٢- وقود وزيوت وقوى محركة .

بند ٣- قطع غيار ومهمات.

بند ٤- مواد تعبئة وتغليف.

(١) وتقتصر على ثمن التيار الكهربائى الذى تحصل عليه وحدات الحكم المحلى من المؤسسة المصرية العامة للكهرباء لإعادة بيعه للمستهلكين، كما يتضح من الدراسة فيما يلى:.

بند ٥- أدوات كتابية وكتب.

بند ٦- مياه وإنارة .

بند ٧- تجهيزات ومعدات صغيرة .

مجموعة (٢) مشتريات بغرض البيع:

بند ١ - محلية .

مجموعة (٣) المستلزمات الخدمية :

بند ١ - نفقات صيانة .

بند ٣- خدمات أبحاث وتجارب.

بند ٤- نشر وإعلان ودعاية واستقبال.

بند ٥ - نفقات طبع.

بند ٦- نقل وانتقالات عامة ومواصلات.

بند ٧- تأجير معدات ووسائل نقل.

بند ٨- تكاليف خدمات المصالح والمؤسسات.

بند ٩- اشتركات وضرائب ورسوم أجنبية .

بند ١٠- تكاليف العلاقات الثقافية والتعاون الخارجي.

بند ١٢- تكاليف البرامج التدريبية .

بند ١٣- نفقات غير منتظرة .

بند ١٤- نفقات خدمية متنوعة .

مجموعة (٤) التحويلات الجارية :

بند ١- الضرائب والرسوم.

بند ٣- الإيجار.

بند ٤- فوائد محلية .

بند ٥- فوائد خارجية .

مجموعة (٥) التحويلات التخصيصية :

بند ٢- إعانات للغير.

بند ٣- تعويضات وغرامات.

بند ٩- تحويلات تخصيصية أخرى.

ونتناول كلا من هذه المجموعات بالدراسة التفصيلية فيما يلى:

مجموعة (١) المستلزمات السلعية :

وتمثل تكلفة المواد والسلع التى تتطلبها حاجة العمل بالوحدة الإدارية خلال السنة المالية التى تعد عنها الموازنة . وتنقسم إلى البنود الآتية :

بند (١) الخامات :

ومن أمثلتها الأسمدة التى تستخدمها وزارة الزراعة ، والمستحضرات الطبية بالنسبة لوزارة الصحة والوحدات الصحية ، والكيماويات التى تستلزمها إدارة المعامل والمختبرات، كما أنها تشمل الملابس والأغذية لغير العاملين.

ومن العوامل التى تؤخذ فى الاعتبار عند تقدير الاعتمادات المخصصة لهذا البند بكل وحدة إدارية ما يلى:

أ) معدل الاستهلاك الفعلى من كل مادة خلال الفترات السابقة (السنة المالية السابقة ، ومتوسط السنوات الثلاث السابقة ، معدل الستة شهور الأولى من السنة الجارية) .

ب) التغيرات التى ينتظر أن تطرأ على هذا المعدل لأسباب ترجع إلى الزيادة المتوقعة فى حجم الخدمات التى ينتظر أن تؤديها الوحدة الإدارية خلال

سنة الموازنة ، أو إلى التقدم التكنولوجى الذى قد يؤدى إلى تخفيض معدلات الكمية المستخدمة من مواد معينة ، أو استبدالها بمواد أخرى.

جـ) كمية المخزون التى ينتظر توافرها من كل مادة فى نهاية السنة المالية التجارية ، وتحسب هذه الكمية على أساس تحديد كمية المخزون فى تاريخ إعداد تقديرات الموازنة ، ثم استبعاد الكمية التى ينتظر استهلاكها خلال الفترة الباقية من السنة المالية .

د) الحد الأمثل من المخزون الذى يجب الاحتفاظ به من كل مادة فى ضوء الدراسات الفنية التى ينبغى إجراؤها فيما يتعلق بكل مادة على حدة .

هـ) الأسعار التقديرية للمواد المختلفة . وذلك فى ضوء الأسعار السائدة ودراسة اتجاه الأسعار خلال سنة الموازنة ، والأسعار التى ينتظر أن يتم التعاقد على أساسها.

وفى هذا الصدد تتضح أهمية نظام الجرد المستمر الذى يكفل توفير البيانات المتعلقة بالكميات الواردة للمخازن والأسعار التى يتم التوريد على أساسها، والكميات المنصرفة من كل مادة ، بحيث يمكن حساب المعدلات الفعلية لاستهلاك كل منها، كما يمكن تحديد الرصيد الدفترى من كل مادة عقب كل عملية توريد أو صرف.

كما تتضح أهمية متابعة معدلات استهلاك المواد المختلفة ومراقبة التغيرات التى تطرأ على هذه المعدلات من فترة إلى أخرى، بحيث يمكن التعرف على المواد الراكدة نتيجة التطورات الفنية ، أو تطوير الخدمات التى تؤديها الوحدة الإدارية .

وفيما يتعلق بالمواد والأغذية ، والملابس، لغير العاملين[1] - كالطلبة بالنسبة للمدارس ، والمتدربين بالنسبة للمعاهد الصناعية والفنية ، والمرضى بالنسبة للمستشفيات، ينبغى تحديد أنواع المستلزمات السلعية المطلوبة ، والمعايير الكمية لكل منها، وعدد الأفراد، فى كل حالة ، وذلك فى ضوء الإحصاءات المتاحة والبرامج الموضوعة لتأدية الخدمات خلال سنة الموازنة .

بند (٢) الوقود والزيوت والقوى المحركة :

من الأنواع التى يشملها هذا البند: الفحم والبترول والغاز، وما فى حكمها من المواد المستخدمة لإدارة الآلات، أو اللازمة لتشغيل وسائل النقل والانتقال.

ومن أهم العوامل التى تساعد على التوصل إلى تقديرات دقيقة للاعتمادات المخصصة لهذا البند ما يأتى:

أ) تحديد معدلات الاستهلاك لكل نوع من أنواع الوقود المستخدم لكل من الأغراض المشار إليها، وذلك على ضوء دراسة الاستهلاك الفعلى والاتجاهات التى تتخذها هذه المعدلات.

ب) مقارنة تكلفة البدائل المختلفة من أنواع الوقود، بحيث يتسنى تخفيض تكلفة كل نوع من أنواع القوى المحركة إلى أدنى حد ممكن.

جـ) تجميع الإحصائيات المتعلقة بتكلفة القوى المحركة ، باعتبارها إحدى العوامل التى يتحدد على أساسها اختيار الآلات ووسائل النقل فى ضوء اقتصاديات التشغيل لكل منها.

---

(١) نقصر باصطلاح «غير العاملين» الأفراد الذين لاتربطهم علاقة عمل وظيفية بالوحدة الإدارية التى تضع تقديرات الموازنة ، وذلك تمييزاً لتكلفة المزايا العينية التى تصلح للعاملين بالوحدة الإدارية ، والتى تدرج ضمن بند «الأجور».

د) دراسة احتياجات الوحدات الآلية الجديدة التى ينتظر إضافتها، وتشغيلها خلال سنة الموازنة من هذه المواد.

بند (٣) قطع غيار ومهمات:

ويتكون هذا البند من نوعين:

١- قطع الغيار ومواد الصيانة اللازمة للمحافظة على الطاقة الإنتاجية للمعدات الآلية ، والآلات الكاتبة والحاسبة والإحصائية التى تستخدمها الوحدة الإدارية .

٢- المواد ومهمات التشغيل المتنوعة .

وتتشابه أسس تقدير الاعتمادات المخصصة لهذين النوعين مع الأسس التى أشرنا إليها فيما يتعلق بالبندين السابقين، من حيث تقدير الكميات التى تكفل انتظام عمليات التشغيل، ومن حيث دراسة الأسعار المتوقعة لكل من هذه الأنواع، بصورة تؤدى إلى تقدير الاعتمادات المطلوبة بأقرب ما يمكن إلى الدقة .

ونظراً لأن قطع الغيار كثيراً ما تتعرض للتقادم كنتيجة مباشرة للتطورات الفنية المتوالية التى تطرأ على أنواع أو طرازات الآلات والمعدات المستخدمة ، فإنه ينبغى متابعة أرصدة المخزون من كل نوع منها متابعة مستمرة ، تفادياً لتخصيص اعتمادات لشراء كميات إضافية من قطع الغيار التى تتعلق بأجهزة ومعدات تقادمت فنياً أو ينتظر إيقاف استخدامها خلال سنة الموازنة .

ومن ناحية أخرى، ينبغى أن يكون الاعتماد المخصص لهذا الغرض كافياً للوفاء باحتياجات الوحدة الإدارية من قطع الغيار اللازمة لتنفيذ برنامج

الصيانة الدائمة ، وتعتمد مثل هذه البرامج على فحص الآلات والأجهزة والمعدات القائمة واختبار كفاءة أداء كل منها بصفة دورية منتظمة، وإجراء التصليحات الضرورية للمحافظة على مستوى مرتفع من كفاءة الأداء[1].

بند (٤) مواد التعبئة والتغليف:

ومن المعلوم أنها تشمل نوعين: مواد تعبئة وتغليف مستهلكة ، ومواد تعبئة وتغليف متداولة تستخدم لهذا الغرض أكثر من مرة واحدة .

ويسترشد فى تقدير الاعتماد اللازم لهذا البند – إلى حد كبير – بالمصروفات الفعلية خلال السنوات السابقة ، كما تؤخذ كمية المخزون من هذه المواد فى الاعتبار.

بند (٥) أدوات كتابية وكتب:

تشترك كافة الوحدات الإدارية فى نوع أو أكثر من الأنواع التى يشملها هذا البند، فهو يتكون من :

نوع (١) : أدوات كتابية .

نوع (٢): كتب ومجلات ووثائق أخرى للمكتبات.

نوع (٣) : كراسات ودفاتر.

نوع (٤): مطبوعات أخرى.

وتتوقف الاعتمادات المخصصة للنوع الثانى من هذا البند على الخطط المقررة لإنشاء المكتبات، والبرامج الموضوعة لتزويد المكتبات القائمة بالمدارس والمعاهد والجامعات باحتياجاتها من الكتب والمطبوعات العلمية .

---

(١) ويطلق على هذا النوع من البرامج اصطلاح «الصيانة المانعة» . وتهدف إلى تفادى تعطل الآلات أو توقفها بسبب عدم كفاية عمليات الصيانة أو نقص أنواع معينة من قطع الغيار.

بند (٦): مياه وإنارة وكهرباء وغاز:

يعتبر هذا البند أيضاً من البنود التى لا تخلو منها موازنة أية وحدة إدارية ، فهو يشمل الاعتمادات المخصصة للمياه، والتيار الكهربائى المستخدم للإضاءة ، والغاز، والتيار الكهربائى المستخدم لإدارة الآلات - كل على حدة - (باعتبار أن قيمة النوع الأخير يمثل تكلفة القوة المحركة للآلات والمعدات) .

بند (٧) : التجهيزات والمعدات الصغيرة :

ويشمل هذا البند أنواعاً متعددة من هذه التجهيزات، أهمها الأثاث والأدوات المكتبية ، والمعدات التعليمية والمعينات السمعية والبصرية ، والآلات الكاتبة والحاسبة والإحصائية . والآلات الهندسية والمساحية ، وآلات الطباعة والتصوير والأجهزة الطبية وأجهزة الوقاية من الحريق، وغيرها من المعدات التى تستلزمها حاجة العمل ويتعين تزويد الوحدات الحكومية والمعاهد العلمية والمستشفيات بها.

ويبين الجدول رقم (أ-٢/١) النموذج الذى يمكن استخدامه[١] لبيان الاعتمادات المتعلقة بمجموعة المستلزمات السلعية عن سنة الموازنة ، وما تشمله من البيانات المقارنة ، ويلاحظ أنه يشمل تحليلاً تفصيلياً للتعديلات الجديدة ، حتى يمكن دراسة الاعتمادات المقترحة لكل منها فى ضوء الأسباب أو المبررات التى تستند إليها.

مجموعة (٢): المشتريات بغرض البيع:

فيما يتعلق بالوحدات التى يتكون منها الجهاز الإدارى للحكومة يتمثل

---

(١) راجع أيضاً : نماذج إعداد الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق، نموذج رقم (١٥) ص ٢٠.

الاعتماد المخصص لهذه المجموعة فى ثمن التيار الكهربائى الذى تحصل عليه وحدات الحكم المحلى من المؤسسة المصرية العامة للكهرباء لإعادة بيعه للمستهلكين فى المدن والقرى.

وبالتالى، فإن تقدير الاعتماد المطلوب لهذا الغرض يتوقف على تحديد مقدار ما ينتظر استهلاكه بكل من المجالس المحلية[١].

مجموعة (٣) : المستلزمات الخدمية :

بند (١) نفقات الصيانة :

يشمل الاعتماد الذى يخصص لهذا البند التكلفة الشاملة لعمليات الصيانة التى تقترح الوحدة الإدارية إجراءها خلال سنة الموازنة ، وفقاً للبرامج التى تضعها لهذا الغرض، سواء عهدت بتنفيذ هذه البرامج إلى شركات متخصصة فى هذا المجال، أو إلى الوحدات الإدارية المختصة بعمليات الإصلاح والصيانة[٢].

ونظراً لتعدد أنواع الأصول التى تستخدمها الوحدات الإدارية ، واختلاف طبيعة عمليات الصيانة التى تتطلبها، فإنه يتعين تقدير تكلفة الصيانة لكل منها على حدة ، وفقاً للتبويب المبين فيما يلى، وقد روعى فى إعداده تغطية كافة أنواع الأصول التى تستخدمها هذه الوحدات :

نوع ١ – صيانة وتطهير وسائل الرى والصرف.

---

(١) أما بالنسبة للهيئات والوحدات الاقتصادية ، فإنه يتعين أن يوضع تقدير للاعتمادات اللازمة لهذه المجموعة فى ضوء الاحتياجات الفعلية ، كما يتعين أن تكون المقترحات مشفوعة بالدراسات الاقتصادية اللازمة ، وأن تساهم هذه المشتريات فى زيادة نسبة العائد أو زيادة الإنتاج . منشور إعداد الموازنة العامة للدولة لعام ١٩٧٦ ، مرجع سابق، ص ١١.

(٢) وفى هذه الحالة تتم المحاسبة – خصماً على هذا البند – وفقاً للقواعد التى تقضى بها اللائحة المالية للميزانية والحسابات فيما يتعلق بالمحاسبة بين المصالح الحكومية .

نوع ٢ – صيانة وترميم مبانى وإنشاءات، وأعمال صغيرة للمبانى.

نوع ٣ – صيانة مرافق وشبكات.

نوع ٤ – صيانة طرق وجسور وكبارى.

نوع ٥ – صيانة آلات ومعدات.

نوع ٦– صيانة وسائل النقل.

نوع ٧– صيانة أثاث ومعدات مكاتب.

نوع ٨– صيانة أصول أخرى.

وينبغى أن يكون تقدير الاعتمادات المطلوبة لهذا الغرض مبنياً على أسس فنية سليمة ، أهمها :

أ) إجراء دراسة فنية لكل من الأصول القائمة بقصد تحديد احتياجات كل منها لعمليات الصيانة . بما يكفل المحافظة على هذه الأصول فى حالة صالحة للاستخدام بصورة منتظمة ، باعتبارها من أهم المقومات اللازمة لتأدية الخدمات التى أنشئت الوحدة الإدارية من أجلها.

ب) توافر المعلومات الكافية عن تكاليف إجراء عمليات الصيانة بأنواعها المختلفة ، وذلك فى ضوء البيانات الفعلية والإحصائيات المتاحة ، ودراسة التغيرات المتوقعة خلال سنة الموازنة .

بند (٢) تشغيل لدى الغير ومقاولى الباطن[١].

بند (٣) خدمات أبحاث وتجارب:

ويمثل قيمة ما تدفعه الوحدة الإدارية مقابل ما تحصل عليه من نتائج الأبحاث التى تجريها الهيئات المتخصصة .

---

(١) يستخدم هذا البند أساساً فى موازنات الهيئات والمؤسسات العامة ، ومن النادر أن يستخدم فى موازنات الوحدات التى يتكون منها الجهاز الإدارى للحكومة .

بند (٤) نشر وإعلان ودعاية واستقبال:

ويشمل هذا البند نفقات النشر التى تتحملها الوحدة الإدارية (ومن أمثلتها الإعلانات المتعلقة بالعطاءات والمناقصات وما فى حكمها من التوريدات وعقود الأشغال) ، كما يشمل تكاليف الاشتراك فى المؤتمرات الدولية.

ويعتمد تقدير الاعتمادات المخصصة لهذا البند - إلى حد كبير - على دراسة المصروفات الفعلية خلال السنوات السابقة ، وخلال النصف الأول من السنة الجارية .

بند (٥) نفقات الطبع:

يتكون الاعتماد المخصص لهذا البند من عدة أنواع منها: تكاليف طباعة المستندات والنماذج وما إليها من المطبوعات التى تحتاجها الوحدة الإدارية وشراء حقوق التأليف، وتشجيع المؤلفين ، ونفقات إصدار الكتب والمجلات والنشرات الثقافية .

ويرتبط تقدير الاعتماد المخصص للأنواع الثلاثة الأخيرة بالبرنامج الذى تحتاج الوحدة الإدارية إلى تنفيذه خلال سنة الموازنة .

بند (٦) نقل وانتقالات عامة ومواصلات:

ويشمل هذا البند أنواعاً متعددة منها: تكاليف نقل المهمات بالسكك الحديدية ، ومصروفات انتقال العاملين. كما يشمل مقابل بدل الانتقال واشتراكات التليفون، ومصروفات التلغراف والبريد.

ويعتمد تقدير الاعتماد المخصص لهذا الغرض - إلى حد كبير - على دراسة المصروفات الفعلية فى السنوات المالية السابقة ، ودراسة التغيرات التى ينتظر أن تطرأ على أجور النقل فى سنة الموازنة .

بند (٧) تأجير معدات ووسائل نقل:

تحتاج بعض الوحدات الإدارية إلى استئجار أنواع معينة من المعدات أو

وسائل النقل التى لاتتوافر لديها لفترات محددة أو لمواجهة ظروف موسمية ، كما جرى العرف على استخدام الحاسب الآلى *Computer* وغيره من الآلات الإحصائية مقابل قيمة إيجارية يتم التعاقد عليها بقدر احتياجات الوحدة الإدارية إلى استخدام هذه الحاسبات، وبالتالى فإن أهم الأنواع التى يشتمل عليها هذا البند تنحصر فى نفقات استئجار الآلات الإحصائية والحاسبة ، واستئجار المعدات، ووسائل النقل.

ويعتمد تقدير الاعتمادات التى يشملها هذا البند على توافر البيانات المتعلقة بتحديد فترة استخدام كل نوع من الأصول المشار إليها ، والأسباب التى تبرر استئجارها ، والمعدلات التعاقدية لاستئجار كل منها والتغيرات التى ينتظر أن تطرأ على هذه المعدلات فى سنة الموازنة .

على أنه فى الحالات التى تدعو فيها حاجة العمل بالوحدة الإدارية إلى استئجار نوع معين من هذه المعدات أو من وسائل النقل بصورة دورية متكررة ، ينبغى إجراء الدراسة الاقتصادية اللازمة للمفاضلة بين اقتناء مثل هذه المعدات أو الاستمرار فى استئجارها ، وذلك على ضوء البيانات التى تحدد تكلفة الاقتناء وما يرتبط بها من تكاليف التشغيل والصيانة ومقارنتها بالاعتمادات السنوية المخصصة لاستئجارها .

بند (٨) تكاليف خدمات المصالح والمؤسسات:

فيما يتعلق بالوحدات التى يتكون منها الجهاز الإدارى للحكومة ، يقتصر الاعتماد المخصص لهذا البند على تكلفة الخدمات التى تحصل عليها الوحدة الإدارية من الهيئات الخدمية والهيئات ذات الطابع الاقتصادى[١].

---

(١) أما فيما يتعلق بالهيئات العامة والمؤسسات والوحدات الاقتصادية فإن هذا البند يشمل تكاليف الخدمات التى تحصل عليها هذه الهيئات والمؤسسات من الوزارات والمصالح الحكومية ، ومن أمثلتها: خدمات وزارة الداخلية ، وخدمات الجهاز المركزى للمحاسبات، وخدمات النيابة الإدارية ومجلس الدولة ، وخدمات وزارة المالية (مديرى ورؤساء ووكلاء الحاسابات) . ***التقسيم النمطى لاستخدامات وإيرادات الموازنة العامة للدولة وفقاً لقانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣***، ص ١٢.

بند (٩) اشتراكات وضرائب ورسوم أجنبية :

تقدر قيمة الاعتماد الذى يخصص لهذا البند على أساس مجموع ما تتحمله الوحدة الإدارية من رسوم الاشتراك فى الهيئات المحلية والدولية ، بالإضافة إلى الرسوم والضرائب التى تؤديها الهيئات المصرية فى الخارج للحكومات الأجنبية.

بند (١٠) تكاليف العلاقات الثقافية والتعاون الخارجى:

يتكون اعتماد هذا البند من عدة أنواع أهمها: تكاليف تبادل البعثات مع الحكومات الأجنبية ، وتنفيذ المعاهدات الثقافية ، وتكاليف المكاتب والمراكز الثقافية ومكاتب البعثات التعليمية ، ونفقات إقامة المعارض والمؤتمرات الدولية فى الخارج .

بند (١١) نفقات خدمية لغير العاملين:

يحسب الاعتماد المخصص لهذا البند على أساس تكلفة العلاج الطبى والخدمات الصحية والنفقات المتعلقة بالنشاط الرياضى والاجتماعى، وما إليها من الخدمات التى تؤديها الوحدة الإدارية لغير العاملين بها (وقد سبقت الإشارة إلى المقصود باصطلاح «غير العاملين» بأنهم الأفراد الذين لاتربطهم علاقة عمل وظيفية بالوحدة الإدارية كالطلبة بالنسبة للمدارس والمعاهد العلمية والمرضى بالنسبة للمستشفيات والوحدات الصحية).

والأساس فى تقدير الاعتمادات التى تخصص لهذا البند هو دراسة تكاليف تنفيذ برامج الخدمات الموضوعة لكل من هذه الأنواع.

وبالإضافة إلى ما تقدم ، تشمل هذه المجموعة بنوداً لتكاليف البرامج التدريبية والنفقات غير المنتظرة ، والنفقات الخدمية المتنوعة[1].

---

(١) المرجع السابق، ص ١٣.

ولايخرج تصميم الجدول الذى يستخدم لإعداد تقديرات البنود التى تتكون منها مجموعة المستلزمات الخدمية عن تصميم الجدول رقم (أ -٢/١) الذى يشمل تقديرات مجموعة المستلزمات السلعية[١].

مجموعة (٤) التحويلات الجارية :

فيما يتعلق بالوحدات التى يتكون منها الجهاز الإدارى للحكومة ، تقتصر هذه المجموعة على البنود الآتية[٢]:

بند (١) – الضرائب والرسوم.

بند (٢) – الإيجار.

بند (٣) – فوائد محلية .

بند (٤) – فوائد خارجية .

ونبين فيما يلى الأنواع التى يشملها كل من هذه البنود وأسس تقدير الاعتمادات المتعلقة بها[٣].

---

(١) نماذج إعداد الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق، النموذج رقم (١٥) عن البيان التفصيلى للمستلزمات السلعية والخدمية والمشتريات بغرض البيع، ص ٢٠.

(٢) أما باقى البنود فيقتصر استخدامها على موازنات الهيئات العامة والوحدات الاقتصادية ، وهى:
بند (٢) الإهلاك ، ويشمل أنواعاً متعددة تغطى كافة أنواع الأصول المستخدمة فى الوحدات الاقتصادية ، وقد سبقت الإشارة إلى أن المحاسبة الحكومية فى الوحدات الإدارية لاتأخذ بمبدأ الاستهلاك.
بند (٦) فوائد سندات حملة الأسهم.
بند (٧) فرق الفوائد المحسوبة .
بند (٨) فرق الإيجار المحسوب.
بند (٩) فرق تقويم التغير فى المخزون.

(٣) يقضى منشور إعداد الموازنة العامة للدولة بأنه ينبغى تقدير الاعتمادات لبنود هذه المجموعة على أساس ما يستحق منها فعلاً، ويستوجب الأمر سداده فى السنة المالية ١٩٧٦، مرجع سابق، ص١١.

بند (١) ضرائب ورسوم:

يتكون هذا البند من ثلاثة أنواع، وهى : الرسوم الجمركية ، ورسوم الإنتاج ، وحصيلة الخزانة .

ومن الواضح أن موازنات الوحدات الإدارية تقتصر على النوع الأول، نظراً لأن رسوم الإنتاج تفرض على السلع المنتجة ، كما أن حصيلة الخزانة تمثل فروق الأسعار التى تستحق على بعض السلع التى تنتجها الشركات والمؤسسات وما فى حكمها من الوحدات ذات الطابع الاقتصادى.

والأساس فى تقدير الاعتماد المخصص للرسوم الجمركية هو دراسة الرسوم التى ينتظر تأديتها على المستلزمات السلعية والأدوات والمعدات المقرر استيرادها خلال سنة الموازنة .

بند (٣) الإيجار:

ويشمل هذا البند ثلاثة أنواع من الإيجارات التى تتحملها الوحدات الإدارية :

نوع ١ - إيجار أراضى فضاء.

نوع ٢- إيجار أراضى للاستغلال.

نوع ٣- إيجار مبان سكنية ومخازن وجراچات.

والأساس فى حساب الاعتماد المخصص لكل من هذه الأنواع هو دراسة عقود الإيجار القائمة ، واستبعاد العقود المتعلقة بالعقارات التى لاتدعو إليها الحاجة خلال سنة الموازنة ، وإضافة القيمة التقديرية لإيجار العقارات التى ينتظر استئجارها خلال تلك السنة نتيجة للزيادة المتوقعة فى حجم الخدمات التى تؤديها الوحدة الإدارية ، أو لإضافة خدمات جديدة ، أو لتحسين مستوى أداء تلك الخدمات.

ومن ناحية أخرى، ينبغى استخدام البيانات التى يشملها هذا البند كأساس لدراسة اقتصاديات أو تشييد عقارات بديلة على ضوء الاحتياجات الحالية للوحدة الإدارية واحتمالات التوسع فى الأجل الطويل.

بند (٤) الفوائد المحلية :

يتكون هذا البند من أنواع متعددة يمثل كل منها الجهة التى تؤول إليها هذه الفوائد[1]، إلا أنه فيما يتعلق بموازنات الوحدات التى يتكون منها الجهاز الإدارى للحكومة – ووحدات الحكم المحلى بصورة خاصة – لاتتعدى هذه الفوائد النوعين الآتيين:

نوع ١ – فوائد تسدد لصندوق استثمار الودائع والتأمينات[2]

نوع ٢– فوائد تسدد للشركات التابعة للمؤسسات والهيئات العامة .

والأساس فى تحديد الاعتمادات المخصصة لهذين النوعين هو حساب الفوائد المستحقة السداد فعلاً خلال سنة الموازنة .

بند (٥) الفوائد الخارجية :

ويمثل الاعتماد المخصص لهذا البند قيمة الفوائد التى قد تستحق على بعض الوحدات الإدارية عن قروض خارجية خلال سنة الموازنة .

---

(١) أما باقى أنواع هذا البند فهى تتعلق بموازنات الهيئات العامة والمؤسسات الاقتصادية ، وبيانها كالآتى:

نوع ٢– فوائد تسدد للخزانة العامة .

نوع ٣– فوائد تسدد للبنوك بخلاف البنك المركزى.

نوع ٥ – فوائد تسدد للصناديق الخاصة .

نوع ٦– فوائد تسدد لشركات القطاع الخاص.

نوع ٧– فوائد تسدد لجهات أخرى.

(٢) راجع قرار السيد رئيس الجمهورية رقم ١٧٤٣ لسنة ١٩٧٤ بنظام صندوق استثمار الودائع والتأمينات.

ولايختلف تصميم النموذج الذى يمكن استخدامه لتقدير الاعتمادات المخصصة للبنود التى تتكون منها التحويلات الجارية[1] عن النموذج المبين بالجدول رقم (أ-٢/١).

مجموعة (٥) : التحويلات التخصيصية :

فيما يتعلق بموازنات الوحدات الإدارية التى يتكون منها الجهاز الإدارى للحكومة تقتصر بنود هذه المجموعة على ما يأتى[2]:

بند ٢- إعانات للغير.

بند ٣- تعويضات وغرامات.

بند ٩- تحويلات جارية تخصيصية أخرى.

وتمثل الإعانات قيمة ما تمنحه بعض الوزارات والمصالح ووحدات الحكم المحلى للأفراد، أو للجمعيات العلمية والأندية والنقابات المهنية وما فى حكمها من الهيئات التى تزاول نشاطاً لايهدف إلى الربح.

ويسترشد - إلى حد كبير - فى تقدير هذه الإعانات بالمنصرف الفعلى خلال السنوات السابقة .

---

(١) النموذج رقم (١٦) ، المرجع السابق، ص ٢١.

(٢) يضاف إلى ذلك البنود الآتية - بنفس المفهوم الذى سبقت دراسته فى النظام المحاسبى الموحد - ويقتصر استخدامها على موازنات الشركات والهيئات والمؤسسات الاقتصادية .

بند ١- تبرعات.

بند ٤ - خسائر رأسمالية .

بند ٥- مصروفات سنوات سابقة ، وتنقسم إلى نوعين:

نوع ١ - أجور.

نوع ٢- نفقات جارية وتحويلات جارية .

بند ٦ - ديون معدومة .

بند ٧- مخصصات بخلاف الإهلاك.

بند ٨ - ضرائب عقارية ، وتنقسم إلى نوعين :

نوع ١- ضرائب أطيان.

نوع ٢ - ضريبة مبانى.

وتمثل التعويضات والغرامات ما قد يستحق على بعض الوحدات الإدارية للغير. ويقتصر الاعتماد المطلوب على المبالغ المستحقة السداد فعلاً خلال سنة الموازنة .

ويتضمن بند (٩) – التحويلات الجارية والتخصيصية الأخرى الأنواع التى لاتندرج تحت أحد البندين السابقين.

ويبين الجدول رقم (أ – ٥/٢) النموذج الذى يمكن استخدامه لتقدير اعتمادات هذه المجموعة ، والبيانات المقارنة التى يجب إعدادها لهذا الغرض.

الاستخدامات الرأسمالية

تتكون الاستخدامات الرأسمالية من بابين :

الباب الثالث - الاستخدامات الاستثمارية .

الباب الرابع - التحويلات الرأسمالية .

الباب الثالث

الاستخدامات الاستثمارية

حدد النظام المحاسبى الموحد تعريف «الاستخدامات الاستثمارية» بأنها كافة الأموال المستثمرة بالوحدة خلال الفترة المالية فى كل من «التكوين الرأسمالى الإجمالى» ، و«المشروعات تحت التنفيذ»[١].

كما حدد تعريف «التكوين الرأسمالى الإجمالى» بأنه قيمة الإضافات إلى كل من الأصول الثابتة[٢] والتغير فى المخزون خلال فترة معينة ، وتتضمن هذه القيمة كلا من الضرائب والرسوم السلعية[٣].

وعلى هذا الأساس يمكن تقسيم الاستخدامات الاستثمارية إلى ثلاثة عناصر:

١) التكوين الرأسمالى الإجمالى.

٢) المشروعات تحت التنفيذ.

٣) الزيادة فى المخزون السلعى.

---

(١) النظام المحاسبى الموحد ، القاهرة ، ١٩٦٩، ص ١١١.

(٢) وذلك فيما عدا ثمن شراء الأرض وقيمة الأصول القائمة القديمة ، إذ أنها تعتبر - على المستوى القومى - مجرد تحويلات، لا تؤدى إلى إضافة أصول رأسمالية جديدة إلى الاقتصاد القومى.
مجموعة الاستفسارات والإيضاحات التى أصدرتها اللجنة الفنية الدائمة للنظام ، الجهاز المركزى للمحاسبات، ١٩٧٠، رقم ٣٠١.

(٣) تضاف إلى ذلك أيضاً قيمة النفقات الإيرادية المؤجلة باعتبارها جزءاً من تكلفة الأصول الثابتة، المرجع السابق.

وفيما يتعلق بالجهاز الإدارى للحكومة يشمل التكوين الرأسمالى تشييد المبانى والإدارات الحكومية ، ومبانى المعاهد التعليمية والمعامل ومراكز البحوث بما تحويه من الأجهزة العلمية ، كما يشمل استصلاح الأراضى الزراعية وإعداد وسائل الرى والصرف وإنشاء الطرق والجسور والمرافق العامة ، وإقامة الوحدات الصحية والمستشفيات وتزويدها بالأدوات اللازمة .

ومن المعلوم أن حساب «المشروعات تحت التنفيذ» يشمل قيمة الاستثمارات فى المشروعات المعتمدة بخطة التنمية ، وإنها تعتبر أصولاً ثابتة على أساس أن قيمة الاستثمار فى كل منها يمثل تكلفة إيجاد طاقة إنتاجية جديدة خلال فترة الإنشاء، وهو نفس المفهوم المستخدم فى المحاسبة المالية لتعريف الأصل الثابت.

بنود الباب الثالث :

يتميز الباب الثالث بأنه ينقسم إلى ١٥ بنداً تناظر قطاعات الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على النحو الآتى:

بند ١ – قطاع الزراعة والرى.

بند ٢– قطاع الصناعة والبترول والثروة المعدنية .

بند ٣ – قطاع الكهرباء.

بند ٤– قطاع النقل والمواصلات.

بند ٥– قطاع التموين والتجارة .

بند ٦– قطاع المال .

بند ٧– قطاع الإسكان والتشييد.

بند ٨– قطاع الخدمات الصحية والاجتماعية والدينية .

بند ٩- قطاع التعليم والبحوث والشباب.

بند ١٠ - قطاع الثقافة والإعلام.

بند ١١ - قطاع السياحة .

بند ١٢- قطاع الدفاع والأمن والعدالة .

بند ١٣- قطاع الخدمات الرئيسية .

بند ١٤- قطاع التأمينات.

بند ١٥ - الأقسام العامة[1].

ومن ثم ، فإنه يتعين تجميع الاستخدامات (المشروعات) الاستثمارية فى مجموعات وفقاً لهذه البنود.

أنواع المشروعات الاستثمارية من حيث طبيعتها :

تنقسم المشروعات الاستثمارية من حيث طبيعتها أو أهدافها إلى ثلاثة أنواع :

أ) مشروعات الإحلال والتجديد: وتهدف إلى تجديد الأصول القائمة أو استبدالها بأصول جديدة .

ب) مشروعات الاستكمال: وتهدف إلى إضافة أصول جديدة إلى المشروعات القائمة بقصد تحقيق التوازن بين مراحل الإنتاج أو التشغيل المختلفة .

جـ) مشروعات جديدة : ويقصد بها المشروعات المتكاملة التى تقام لتأدية خدمات جديدة أو للتوسع فى الخدمات القائمة .

---

(١) مجلد الموازنة العامة للدولة - السنة المالية ١٩٧٦ - ص ١٦٤.

تحليل اعتمادات الباب الثالث :

يعتبر تحليل التقديرات المقترحة للاستخدامات الاستثمارية أمراً ضرورياً لدراسة المشروعات التى يتضمنها الباب الثالث دراسة متكاملة من كافة الوجوه ، ولذلك يتعين تحليل هذه التقديرات على كل من الأسس الآتية:

أولاً: التحليل على أساس نوع الإنفاق فى سنة الموازنة :

يقصد بذلك تحليل التقديرات المقترحة لكل مشروع تبعاً لمكونات الاستثمار، وهى تنقسم إلى مجموعتين رئيسيتين:

١- عناصر التكوين السلعى، وتتضمن الأنواع الآتية التى تعتبر أصولاً بطبيعتها[1]:

- الأراضى.
- الإنشاءات.
- الآلات والمعدات.
- الأبحاث الفنية .
- وسائل النقل.
- الأثاث والتجهيزات.
- المخزون السلعى.

٢- عناصر النفقات الأخرى، وتشمل: أجور العاملين الذين يقومون بتنفيذ المشروع، والضرائب والرسوم السلعية المتعلقة بعناصر الأصول المشار إليها، وتكلفة المستلزمات السلعية والخدمية خلال فترة التنفيذ.

---

(١) حدد النظام المحاسبى الموحد تعريف «التكوين السلعى» بأنه يمثل قيمة ما يتم استثماره مقابل سلع أو مشغولات داخلية ، تمييزاً له عن «الإنفاق الاستثمارى» الذى يمثل قيمة الاستثمارات التى لم يرد ما يقابلها من السلع أو المشغولات ومنها «الدفعات المقدمة» و«الاعتمادات المستندية المفتوحة» ، النظام المحاسبى الموحد ، مرجع سابق، ص ٣٩.

ويوضح الجدول رقم (أ - ١/٣) كيفية تحليل اعتمادات الاستخدامات الاستثمارية للمشروعات[١] على أساس نوع الإنفاق، ويلاحظ أنه يتضمن «الأصول الثابتة الأخرى» باعتبارها جزء من التكوين الرأسمالى الإجمالى.

ثانياً: التحليل على أساس طريقة التمويل:

ويقصد بذلك تحليل إجمالى الاستخدامات الاستثمارية لكل مشروع إلى العناصر الآتية :

أ - نقد محلى.

ب- نقد أجنبى ، وينقسم بدوره إلى نوعين:

- عملات حرة .
- اتفاقيات دفع.

مع بيان قيمة التسهيلات الأئتمانية من كل نوع على حدة[٢].

ويضاف إلى ذلك قيمة الدفعات التى تم تسديدها فى السنوات السابقة على سنة الموازنة .

ويبين الجدول رقم (أ -٢/٣) كيفية تحليل الاستخدمات الاستثمارية على هذا الأساس[٣].

---

(١) راجع أيضاً نموذج رقم ٢٣ - نماذج إعداد الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق، ص ٣٠.

(٢) وتنص المادة ٥٦ من نظام إعداد الموازنة على أنه «ينبغى على كل جهة ألا تقدر احتياجاتها على أساس تسهيلات ائتمانية من الخارج ما لم يكن قد تم الاتفاق على هذه التسهيلات وفى حدود ما سيتم منها خلال السنة موضع التقدير».

(٣) راجع أيضاً نموذج رقم ٢٣ ، المرجع السابق.

حدد النظام المحاسبى الموحد تعريف «التحويلات الرأسمالية» بأنها قيمة الاستخدامات الرأسمالية خلال الفترة المالية مطروحاً منها كل من التكوين الرأسمالى الإجمالى والمشروعات تحت التنفيذ[1].

وبعبارة أخرى فإنه يمكن تعريف هذه التحويلات بأنها مصروفات لاترتبط بالأعمال أو بالخدمات الجارية ، كما أنه لايترتب على إنفاقها إنشاء أصول جديدة ، أو الإضافة إلى الأصول القائمة ، خلال السنة المالية التى تعد عنها الموازنة .

وفيما يتعلق بالجهاز الإدارى للحكومة تتكون التحويلات الرأسمالية من البنود الآتية[2]:

بند ٢- الإقراض طويل الأجل.

ويقصد بها القروض التى تمنحها الوحدة الإدارية للغير.

بند ٣- أقساط سداد القروض الطويل الأجل المحلية .

بند ٤- أقساط سداد القروض الطويلة الأجل الخارجية .

بند ٥ – دفعات مقدمة للاستثمار.

ويقصد بها الدفعات التى تسددها الوحدة الإدارية فى سنة الموازنة تحت حساب استيراد آلات ومعدات أو أصول أخرى ترد بعد إنتهاء تلك السنة .

---

(١) النظام المحاسبى الموحد، مرجع سابق، ص ١١.

(٢) يشتمل هذا الباب على ١١ بنداً، وقد اقتصرنا على البنود التى تتعلق بالوحدات الإدارية ، نظراً لأن باقى البنود لاتستخدم إلا فى موازنات الهيئات العامة والوحدات ذات الطابع الاقتصادى.
التقسيم النمطى لاستخدامات وإيرادات الموازنة العامة للدولة وفقاً للقانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ مرجع سابق، ص ٢١.

ومن الواضح أن هذه البنود جميعها تتوافر فيها مقومات التحويلات الرأسمالية وفقاً للتعريف الذى أشرنا إليه . فهى مصروفات رأسمالية بطبيعتها وفقاً **للمفهوم المتعارف عليه فى المحاسبة المالية – إلا أنه لايترتب** عليها إنشاء أو استيراد أصول ثابتة جديدة . أو الإضافة إلى الأصول القائمة – خلال سنة الموازنة .

ونبين فيما يلى الأنواع التى يتكون منها كل من هذه البنود :

بند (٢) الإقراض الطويل الأجل:

نوع ١– لصندوق استثمار الودائع والتأمينات.

نوع ٢– للشركات.

نوع ٣ – لجهات أجنبية .

نوع ٤ – لجهات أخرى.

بند (٣) سداد قروض طويلة الأجل محلية :

والأساس فى تقدير الاعتمادات المخصصة لهذا البند هو تحديد الالتزامات الفعلية المستحقة السداد فى سنة الموازنة ، طبقاً لشروط التعاقد والقرارات المنظمة لسداد هذه القروض، مع تحديد الجهات التى تستحق لها **هذه الأقساط ومن ثم ينقسم هذا البند إلى الأنواع الآتية :**

نوع ١ - أقساط القروض المستحقة لصندوق استثمار الودائع والتأمينات.

نوع ٢– أقساط القروض المستحقة للخزانة العامة .

نوع ٣– أقساط القروض المستحقة للبنوك (بخلاف البنك المركزى).

نوع ٤– أقساط القروض المستحقة لشركات القطاع العام.

نوع ٥– أقساط القروض المستحقة للمؤسسات والهيئات أو الصناديق الخاصة.

نوع ٦- أقساط القروض المستحقة لشركات أو هيئات يضمها القطاع الخاص.

نوع ٧- أقساط القروض المستحقة لجهات أخرى لم ترد ضمن الأنواع السابقة.

ولهذا الغرض يعد الجدول رقم (أ-١/٤) ، بحيث يبين قيمة كل من هذه الأقساط والجهات التي تؤول إليها[١].

بند (٤) سداد قروض طويلة الأجل خارجية :

يمثل الاعتماد المخصص لهذا البند قيمة الالتزامات الخارجية المستحقة السداد خلال سنة الموازنة ويراعى في تحديد هذه الالتزامات أن تكون شاملة لأقساط القروض وفوائدها كما يراعى بيان العقد الذي ينشأ عنه الالتزام، وتاريخ الاستحقاق، ونوع عملة السداد أو طريقة الدفع، وما إلى ذلك من البيانات التي تعتبر ضرورية لدراسة الاعتمادات المطلوبة لهذا الغرض.

ويبرز الجدول رقم (أ -٢/٤) هذه البيانات بصورة واضحة ، ويلاحظ أنه لايشمل الدفعات المقدمة ، كما أن المبالغ المستحقة تحسب على أساس سعر الصرف في تاريخ إعداد المشروع[٢].

بند (٥) دفعات مقدمة للاستثمار:

وتمثل هذه الدفعات قيمة ما تسدده الوحدة الإدارية في سنة الموازنة تحت حساب استيراد الأصول الإنتاجية اللازمة للمشروعات الاستثمارية التي يعهد إليها بتنفيذها.

ولايخرج تصميم الجدول الذي يعد لبيان هذه الدفعات عن النموذج رقم (أ-٢/٤).

---

(١) راجع أيضاً، نموذج رقم (٢٦) ، نماذج إعداد الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق، ص ٣٥.

(٢) المرجع السابق، النموذج رقم (٢٧) ، ص ٣٦.

الإيرادات الجارية

الباب الأول - الإيرادات السيادية

أشرنا فيما تقدم إلى أن الإيرادات السيادية تتكون من تسع مجموعات. ونبين فيما يلى مفهوم كل من هذه المجموعات. وأمثلة لأهم أنواع الإيرادات التى تتسلمها كل مجموعة .

مجموعة (١) الضرائب والرسوم العقارية :

تشمل هذه المجموعة الضرائب والرسوم التى تفرض على الأراضى الزراعية والعقارات المبنية ، فمنها الضرائب على الأطيان والمبانى، ومنها رسوم البلدية ورسوم النظافة ، وتتكون هذه الضرائب والرسوم من البنود المبينة فيما يلى:

بند (١) الضرائب على الأطيان:

وهى تمثل ضريبة الأطيان المفروضة بالقانون رقم (١٧٨) لسنة ١٩٥٢ بالإصلاح الزراعى. ويشتمل هذا البند على نوعين:

نوع ١ - ضريبة الدفاع.

نوع ٢ - ضريبة الأمن القومى.

بند (٢) الضرائب على المبانى:

نوع ١- ضريبة الدفاع.

نوع ٢- ضريبة الأمن القومى.

ويلاحظ أن حصة الحكومة المركزية من هذه الضرائب تقتصر على ضريبتى الدفاع والأمن القومى، إذ أنه بصدور قانون نظام الإدارة المحلية

رقم (٢٠) لسنة ١٩٧٥ أصبحت ضريبة الأطيان ضريبة محلية . يختص مجلس المحافظة بربع قيمتها ، بينما يختص مجلس القرية بالثلاثة أرباع الباقية . كما أن الضريبة على العقارات المبنية أصبحت ضريبة محلية يختص مجلس المدينة بكامل قيمتها، كما تبين من دراسة موازنات وحدات الحكم المحلى فيما يلى.

مجموعة (٢) الضرائب على دخول الأعمال:

ويقصد بذلك الضرائب التى تفرض على دخول الوحدات الاقتصادية ومنشآت الأعمال على اختلاف مجالات نشاطها الاقتصادى، أو أشكالها القانونية . كما أنها تتضمن الضرائب على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة ، وعلى إجمالى الإنتاج- فى صورة أتاوات - ومن ثم فإن هذه المجموعة تتكون من البنود الآتية :

بند ١- الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية .

بند ٢- الضريبة على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة .

بند ٣- الأتاوات.

ويتكون كل من البندين الأول والثانى من ثلاثة أنواع هى:

الضريبة الأصلية ، ضريبة الدفاع. وضريبة الأمن القومى، أما البند الثالث ، فيشتمل على الأنواع الآتية :

نوع ١- الأتاوة على البترول.

نوع ٢ - قيمة حق الحكومة فى شراء المنتجات البترولية من الشركات ورسوم الإيجار.

نوع ٣- الضريبة الإضافية على صافى أرباح شركات البترول.

نوع ٤- هيئة قناة السويس.

مجموعة (٣) الضرائب على دخول الأفراد:

ويقصد بها الضرائب التى تفرض مباشرة على الدخول التى يحصل عليها الأفراد ، سواء كان مصدرها أجرا أو مرتباً أو مكافأة ، أو مهنة حرة، كما تشمل الضريبة العامة على الإيراد. وبذلك تتكون هذه المجموعة من البنود الآتية :

بند ١ – الضريبة على المهايا والأجور وما فى حكمها .

بند ٢– الضريبة على المهن الحرة .

وتشتمل كل منهما على أنواع بنود لضريبتى الدفاع والأمن القومى.

بند ٣– الضريبة العامة على الإيراد.

مجموعة (٤) ضرائب الدمغة :

من المعلوم أن ضرائب الدمغة تعتبر من الضرائب غير المباشرة ، ومن أهم أنواعها حصيلة طوابع الدمغة ، ورسوم الدمغة على المحررات والسجلات بمختلف أنواعها، ويشتمل هذا البند على ١٤ نوعاً من ضرائب الدمغة ، مما تقع دراسته فى مواد المالية العامة والمحاسبة الضريبية .

مجموعة (٥) الضرائب والرسوم على التركات:

وتفرض هذه الضرائب على الثروة التى يتركها المورث، وقد اختلفت الآراء بشأن اعتبارها ضرائب جارية أو ضرائب على رأس المال ، إلا أن معظم الآراء تتفق على أنها ضرائب جارية . وتتكون هذه المجموعة من بندين:

بند ١– الضريبة على التركات.

بند ٢– رسم الأيلولة على التركات.

مجموعة (٦) الضرائب والرسوم السلعية :

تفرض هذه الضرائب إما على قيمة المنتجات، أو على وحداتها المادية ، أو على أوزانها، وتتكون من البنود الآتية :

بند (١) - الجمارك :

ويشمل هذا البند الأنواع المختلفة من الضرائب والرسوم الجمركية ، ومن أمثلتها الضريبة على الواردات، والضريبة على الصادرات، والرسم الإحصائى الجمركى، ورسوم الخدمات الجمركية .

بند (٢) - رسوم الإنتاج :

وتمثل الرسوم المفروضة على إنتاج بعض السلع من أمثلتها السكر، والحرير الصناعى، والكبريت والأسمنت.

بند (٣) - رسوم الاستهلاك :

وعلى نفس الأساس، يمثل هذا البند أنواع رسوم الاستهلاك المفروضة على سلع معينة كالبنزين والمازوت والزيوت المعدنية .

بند (٤) - رسوم وضرائب الأقطان:

ومن أمثلتها رسم الخليج على الأقطان.

بند (٥) - رسوم الدعم :

وتتكون من نوعين هما : رسوم دعم الملاحة البحرية ، ورسوم دعم صناعة الحديد والصلب.

بند (٦) - رسوم الاستيراد ومقابل حق التصدير.

ويشتمل على نوعين هما : الرسوم المقررة على تراخيص الاستيراد، والرسوم المقررة مقابل حق تصدير بعض الحاصلات والمنتجات الزراعية .

بند (٧) - رسوم سلعية أخرى.

مجموعة (٧) فروق الأسعار:

ويقصد بها فروق الأسعار المتعلقة ببعض السلع التى تحددها وزارة المالية طبقاً لما حدد بقرار وزارة الخزانة رقم لسنة ١٩٦٦ ، وتؤول إليها حصيلة هذه الفروق.

ومن أمثلة هذه السلع : الثلاجات وأجهزة تكييف الهواء، وسيارات الركوب.

مجموعة (٨) إيرادات سيادية متنوعة :

وتضم هذه المجموعة أنوا ع الضرائب والرسوم التى لاتشترك فى مفهوم اقتصادى موحد، وتتكون من بندين:

بند ١- الضريبة على التحويلات للخارج.

بند ٢- رسوم وضرائب سيادية أخرى: ومن أمثلتها الرسوم الإضافية على السيارات، والضريبة الإضافية على الملاهى.

مجموعة (٩) الضرائب والرسوم العقارية للمجالس المحلية :

سبقت الإشارة إلى أن جزءاً من هذه الضرائب والرسوم العقارية قد تحولت بمقتضى قانون نظام الإدارة المحلية إلى ضرائب محلية ، وسوف نتناول دراسة هذه المجموعة عند شرح موازنة الحكم المحلى فيما يلى.

الباب الثانى - الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية

يتكون هذا الباب من المجموعات الآتية :

مجموعة ١- إيرادات الخدمات.

مجموعة ٢- إيرادات ورسوم متنوعة .

مجموعة ٣- إيرادات محلية .

مجموعة ٤- إيرادات مشتركة .

مجموعة ٥- إيرادات النشاط الجارى.

مجموعة ٦- إعانات.

مجموعة ٧- إيرادات أوراق مالية .

مجموعة ٨- إيرادات تحويلية جارية .

مجموعة ٩- فائض أو عجز العمليات الجارية .

وتعتبر المجموعة الأولى من أهم هذه المجموعات، لأنها تتميز باشتمالها على أنواع الخدمات التى تؤديها الوحدات الإدارية للأفراد، أو للوحدات الاقتصادية ، ومن الواضح أن لكل من هذه الخدمات منفعة خاصة تعود بشكل مباشر على من يطلبها، ومن ثم يلتزم بتأدية الرسوم المقررة عليها.

ولكى يمكن تقدير الإيرادات المتوقعة من هذه الخدمات، ومتابعة تحصيلها، وأحكام الرقابة عليها فقد تم تبويبها فى سبعة بنود، يدل كل منها على طبيعة الخدمة ، كما تدل على الوحدات الإدارية المختصة بتأديتها.

وفيما يلى مفهوم كل من هذه البنود، مع أمثلة للرسوم التى تستحق عن الخدمات التى تشملها كل مجموعة :

مجموعة (١) : إيرادات الخدمات:

بند (١) - الخدمات الزراعية :

ومن أمثلتها الرسوم التى تستحق عن خدمات المعامل البيطرية التابعة لوزارة الزراعة ، ورسوم الحجر الزراعى (مقابل الخدمات المتعلقة بأشجار الفواكه والنباتات الواردة من الخارج) وإيرادات مشروعات الميكنة الزراعية .

بند (٢) خدمات النقل والمواصلات:

ومن أمثلة الرسوم التى تحصل عنها: رسوم الموانى والمنائر، ورسوم تسجيل السفن.

بند (٣) خدمات العدالة والأمن :

وتتكون من نوعين رئيسين هما:

- رسوم الشهر العقارى.
- الرسوم القضائية .

ويضاف إليهما أنواع أخرى من الرسوم من أمثلتها رسوم استخراج جوازات السفر، ورسوم الترخيص بالعمل للأجانب.

بند (٤) الخدمات التعليمية :

وهى تشمل الرسوم الدراسية ، ورسوم الامتحانات، ورسوم الإقامة بالمدن الجامعية .

بند (٥) الخدمات الصحية :

ومن أمثلتها رسوم الحجر الصحى، ورسوم الخدمات الطبية .

بند (٦) الخدمات السياحية والثقافية :

وتتكون من : رسوم الحدائق العامة ، وإيرادات استغلال المناطق السياحية ، ورسوم دور الآثار والمتاحف.

بند (٧) الخدمات الدينية والاجتماعية :

وتتكون من النوعين الآتيين:

نوع ١- إيرادات وزارة الأوقاف.

وتشمل الإيرادات الصافية التى تحصلها هيئة الأوقاف، كما تشمل الرسوم التى تحصلها الوزارة .

نوع ٢- إيرادات الأزهر.

مجموعة (٢) إيرادات متنوعة :

تتكون هذه المجموعة من عدة بنود تمثل الإيرادات التى تؤول إلى الحكومة المركزية من ممتلكاتها كإيرادات الأوراق المالية التى تمتلكها وزارة الخزانة ، وإيرادات الأملاك الأميرية ، وإيرادات المناجم والمحاجر، كما تشمل رسوم القيد والتسجيل، وفيما يلى بيان هذه البنود، وأمثلة للرسوم أو الإيرادات التى تشملها كل منها:

بند (١) إيرادات أوراق مالية وفوائد:

ومن أمثلتها إيرادات الأوراق المالية وفوائد الحسابات الجارية والقروض وفوائد التأخير على الضرائب.

بند (٢) - إيرادات المناجم والمحاجر ومصايد الأسماك.

بند (٣) - إيرادات المبيعات الناتجة عن بيع بعض المواد أو الأدوات.

بند (٤) - إيرادات الأملاك الأميرية :

وتتكون من أربعة أنواع لكل منها طبيعة متميزة :

نوع ١- إيجارات الأراضى والمساكن الحكومية .

نوع ٢- إيرادات الحدائق والبساتين.

نوع ٣- إيرادات الحاصلات الزراعية .

نوع ٤- إيرادات أخرى، ومن أمثلتها إيرادات كليات الزراعة والمعاهد الزراعية العليا من المنتجات، وما إلى ذلك من إيرادات الأملاك الأميرية التى لم ترد ضمن الأنواع الثلاثة الأولى.

بند (٥) - إيرادات تأدية خدمات :

ويتضمن هذا البند الإيرادات التى تحصل عليها بعض المصالح مقابل ما تؤديه من خدمات للمصالح الأخرى، كما يتضمن إيرادات البرامج التدريبية.

بند (٦) - رسوم قيد وتسجيل ورقابة وإشراف:

ويشمل هذا البند رسوم السجل التجارى والعلامات والبيانات التجارية، ورسوم براءات الاختراع، ورسوم تسجيل هيئات التأمين، ورسوم قيد المحاسبين والمراجعين ، كما تشمل تسجيل المستحضرات الطبية والتفتيش على المنشآت الصيدلية .

بند (٧) - إيرادات أخرى متنوعة :

ويشمل هذا البند كافة الإيرادات التى لم ترد تحت أحد البنود السابقة فى هذه المجموعة ، ومن أمثلتها أرباح تشغيل العملة .

مجموعة (٣) - إيرادات محلية :

تتميز معظم البنود التى تشملها هذه المجموعة بأنها ذات صفة محلية ، ومن هذه البنود : ضريبة الملاهى، ورسوم السيارات، وإيرادات المرافق التى تديرها المجالس المحلية ، وما إلى ذلك من الضرائب والرسوم التى تؤول إلى هذه المجالس.

وسوف نعود إلى دراسة هذه البنود عند شرح موازنة وحدات الحكم المحلى.

مجموعة (٤) - إيرادات مشتركة :

وتشتمل على بند واحد وهو النصيب فى الضريبة الإضافية على إيرادات قناةالسويس.

مجموعة (٥) إيرادات النشاط الجارى:

تقتصر هذه المجموعات على الهيئات والمؤسسات العامة ، وما فى حكمها من الواحدات ذات الطابع الاقتصادى، وفقاً لما سبقت دراسته فى النظام المحاسبى الموحد، ونشير إلى كل من هذه المجموعات بإيجاز فيما يلى:

المجموعات من (٥) إلى (٩):

وتمثل هذه الإيرادات قيمة الإنتاج بالمفهوم الذى سبقت دراسته[1] ، ومن ثم فإن هذه المجموعة تتكون من البنود الآتية :

بند (١) - الإنتاج ، ويشمل قيمة المبيعات من الإنتاج التام ، وقيمة التغير فى مخزون الإنتاج التام وغير التام بالتكلفة ، مضافاً إلى ذلك فرق تقويم التغير فى المخزون بسعر البيع ناقصاً التكلفة .

بند (٢) - البضائع بغرض البيع، ويشمل قيمة المبيعات من هذه البضائع، وقيمة التغير فى المخزون بالتكلفة ، مضافاً إلى ذلك فرق تقويم التغير فى مخزون هذه البضائع بسعر البيع ناقصاً التكلفة .

بند (٣) - إيرادات متنوعة : وهى تتضمن قيمة المشغولات الداخلية التامة بالتكلفة ، وإيرادات التشغيل والخدمات للغير.

مجموعة (٦): إعانات :

ويقصد بها الإعانات التى تمنحها الدولة لبعض الوحدات الاقتصادية

---

(١) النظام المحاسبى الموحد، ص ص ٩٩-١٠٤.

تمكينها من الاستمرار فى مزاولة نشاطها (إعانات إنتاج) أو لتمكينها من المنافسة فى الأسواق الأجنبية (إعانات تصدير) ، ولذلك تتكون هذه المجموعة من ثلاثة بنود بحيث يشمل البند الأخير أية إعانات أخرى:

بند (١) – إعانة إنتاج .

بند (٢) – إعانة تصدير.

بند (٣) – إعاناتأخرى.

مجموعة (٧) – إيرادات أوراق مالية :

تشمل هذه المجموعة ما يؤول إلى الوحدة الاقتصادية من إيرادات الأوراق المالية ، سواء فى صورة أرباح (للأسهم) أو فوائد (على السندات، والقروض) ، وتظهر كل منها تحت بند مستقل.

مجموعة (٨) – إيرادات تحويلية جارية :

من المعلوم أن هذه الإيرادات تشمل ما يستحق للوحدة الاقتصادية من الفوائد والإيجارات الدائنة ، كما تشمل التعويضات والغرامات والأرباح الرأسمالية وما فى حكمها من الإيرادات التى لاترتبط أساساً بالنشاط الجارى الذى تزاوله تلك الوحدة .

وتشتمل هذه المجموعة على اثنى عشر بنداً لتغطية هذه المجموعة من الإيرادات:

مجموعة (٩) – عجز العمليات الجارية :

تتكون هذه المجموعة من البنود الآتية :

بند (١) – عجز مرحل .

بند (٢) – إعانة سد العجز.

بند (٣) – إعانة خدمات سيادية .

ويبين الجدول رقم (ب –٢/١) النموذج الذى يمكن استخدامه لإعداد تقديرات الإيرادات الجارية ، وما يشمله من البيانات المقارنة .

الباب الثالث - إيرادات رأسمالية متنوعة

يتكون هذا الباب من ثلاث مجموعات رئيسية :

مجموعة (١) التمويل الذاتي.

مجموعة (٢) تمويل استثمارات الشركات التابعة .

مجموعة (٣) إيرادات تحويلية رأسمالية .

ونبين فيما يلي تحليل كل من هذه المجموعات إلى البنود التي تتكون منها، ومدى ارتباط كل من هذه البنود بموازنة الوحدات التي يتكون منها الجهاز الإداري للحكومة .

مجموعة (١) التمويل الذاتي[1]:

تتكون هذه المجموعة من ١٣ بنداً، لايستخدم منها في إعداد موازنات الوحدات الإدارية سوى بندين هما:

---

(١) من المعلوم أن اصطلاح التمويل الذاتي هو أحد المصطلحات التي استخدمها النظام المحاسبي الموحد، وقد حدد النظام مفهوم هذا الاصطلاح بأنه : «الأموال التي تتوافر للوحدة من نشاطها الذاتي، وتتمثل هذه الأموال بنوع خاص في : الفائض المحتجز، والاحتياطيات، ومخصصات الإهلاك ، والمخصصات المحسوبة عن الفترة المالية ، وزيادة رأس المال».
وتطبيقاً لهذا التعريف فإن هذه المجموعة تتكون من البنود الآتية ،ويمثل كل منها مقدار الزيادة في قيمة البند المختص :
بند ١- احتياطي قانوني.
بند ٢- احتياطي شراء سندات حكومية .
بند ٣- احتياطي تمويل المشروعات.
بند ٤- احتياطي عام.
بند ٥- احتياطي سداد مساهمة الحكومة .
بند ٦- احتياطي ارتفاع أسعار الأصول.
بند ٧- احتياطيات أخرى.
بند ٨- فائض مرحل.
بند ٩- مخصص الإهلاك.
بند ١٠- مخصصات أخرى.
بند ١١- تكلفة أصول مباعة (وهو أحد البندين اللذين يستخدمان لإعداد موازنة الجهاز الإداري للحكومة).
بند ١٢- نقص الرصيد المدين للدفعات المقدمة الخاصة بالاستثمار.
بند ١٣- موارد أخرى للتمويل الذاتي.
النظام المحاسبي الموحد، مرجع سابق، ص ٤٨ والتقسيم النمطي.

بند (١١) – تكلفة أصول مباعة .

بند (١٣) – موارد أخرى للتمويل الذاتي.

وبقدر ما يتعلق الأمر بهذه الموازنة ، فإن بند – ١١ – تكلفة الأصول المباعة ، يتكون من ثلاثة أنواع، هي :

نوع ١– المبيعات من المخازن.

نوع ٢– مبيعات الأراضي (ومن أمثلتها الأراضي التي تملكها وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي).

نوع ٣– مبيعات الأصول الثابتة (ومن أمثلتها الآلات والمعدات التي تقرر بعض الوحدات الحكومية الاستغناء عنها).

وبالمثل، فإن بند –١٣– يشمل قيمة ما تحصله وزارة الري من تكاليف إنشاء المصارف الحقلية المغطاة .

ومن الواضح أن تقديرات كل من البندين تحسب على أساس ما ينتظر تحصيله خلال سنة الموازنة من هذه الإيرادات.

أما المجموعة الثانية ، وهي تمويل استثمارات الشركات التابعة ، فإنها تقتصر – بحكم تعريفها – على موازنات الوحدات الاقتصادية .

وتتكون المجموعة الثالثة – الإيرادات التحويلية الرأسمالية – من خمسة بنود[1]، لايستخدم منها في إعداد موازنة الجهاز الإداري للحكومة سوى بند واحد، وهو :

---

(١) وفيما يلي بيان هذه البنود :
بند ١– النقص في المخزون السلعي.
بند ٢– نقص المدينيين والأرصدة المدينة .
بند ٣– زيادة الدائنين والأرصدة الدائنة .
بند ٤– بنوك دائنة .
ومن الواضح أن هذه البنود الأربعة يقتصر استخدامها على موازنات الوحدات الاقتصادية.

بند ٥- إيرادات رأسمالية أخرى.

وتندرج تحت هذا البند قيمة المتحصلات من أقساط القروض المستحقة على الغير، ومن أهمها :

أ - أقساط السلف الممنوحة للمجالس المحلية .

ب- أقساط تمليك المساكن الحكومية .

جـ- أقساط تمليك السيارات الحكومية .

وتحسب تقديرات هذا البند على أساس الأقساط التى يستحق تحصيلها من كل نوع خلال سنة الموازنة .

الباب الرابع - القروض والتسهيلات الائتمانية

يتكون هذا الباب من مجموعتين:

مجموعة (١) - القروض المحلية .

مجموعة (٢) - التسهيلات الائتمانية .

وتتكون المجموعة الأولى بدورها من عدة بنود كالآتى:

مجموعة (١) - قروض محلية :

بند ١- من فائض التمويل الذاتى للشركات التابعة (ويقتصر استخدام هذا البند على موازنات الوحدات الاقتصادية).

بند ٢- قروض من صندوق استثمار الودائع والتأمينات[1].

بند ٣- قروض من موازنة الخزانة العامة .

بند ٤- قروض محلية من مصادر أخرى،

كما تتكون المجموعة الثانية من بندين كالآتى:

مجموعة (٢) تسهيلات ائتمانية:

بند ١- باتفاقيات دفع.

بند ٢- بالعملات الحرة .

---

(١) تنص المادة الثانية من قرار السيد رئيس الجمهورية رقم ١٧٤٣ لسنة ١٩٧٤ بنظام صندوق استثمار الودائع والتأمينات على ما يأتى:

«يختص الصندوق بتوظيف الأموال المتاحة للاستثمار المنصوص عليها، فى المادة الثامنة من هذا القرار. وله فى سبيل ذلك القيام بما يأتى:

أ- المساهمة فى المشروعات الاقتصادية .

ب- إقراض الجهات الداخلة فى الموازنة العامة للدولة بضمان الحكومة لتنفيذ مشروعات الخطة المعتمدة، وإقراض المشروعات الاستثمارية الأخرى بالشروط والضمانات التى تحدد من وزير المالية بعد موافقة مجلس إدارة الصندوق.

جـ- استثمار أموال الصندوق فى الأوراق المالية فى حالة وجود فائض .

والأساس فى تقدير الإيرادات الرأسمالية التى تندرج تحت كل هـ
البنود هو دراسة الاتفاقيات والعقود المقرر تنفيذها خلال سنة الموازنة.

ويبين الجدول رقم (ب-٣/٤) النموذج الذى يمكن استخدامه لإعداد تقديرات الإيرادات الرأسمالية التى يشملها كل من البابين الثالث والرابع والبيانات المقارنة التى يشملها.

الموازنة الجارية

البيان	موازنة الخدمات					موازنة الهيئات الاقتصادية (٤)	جملة الموازنة العامة (١+٢+٣+٤)
	الحكومة المركزية (١)	حكم محلي (٢)	جملة الجهاز الإداري (١+٢)	الهيئات الخدمية (٣)	جملة موازنة الخدمات (١+٢+٣)		
أولاً الاستخدامات: الاستخدامات الجارية باب ١- الأجور باب ٢- النفقات الجارية والتحويلات الجارية							
جملة الاستخدامات الجارية							
ثانياً : الموارد الإيرادات الجارية باب ١- الإيرادات السيادية باب ٢- الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية							
جملة الإيرادات الجارية							

الموازنة الرأسمالية

البيان	الحكومة المركزية (١)	حكم محلي (٢)	جملة الجهاز الإداري (١+٢)	الهيئات الخدمية (٣)	جملة موازنة الخدمات (١+٢+٣)	موازنة الهيئات الاقتصادية (٤)	جملة الموازنة العامة (١+٢+٣+٤)
الاستخدامات الرأسمالية							
باب ٤- تحويلات رأسمالية							
باب ٣- استخدامات استثمارية							
جملة الاستخدامات الرأسمالية							
الإيرادات الرأسمالية							
باب ٣ - إيرادات رأسمالية متنوعة							
باب ٤- قروض وتسهيلات ائتمانية							
إجمالي الإيرادات الرأسمالية							

هيكل الموازنة العامة للدولة جدول (١)

جدول رقم (أ-١/١)

توزيع بند الوظائف الدائمة

بند (١) الوظائف الدائمة	الفئة الوظيفية	الربط التقديرى	١٩٧٦		١٩٧٥		ملاحظات
			العدد	التكاليف	العدد	التكاليف	
الوظائف العليا							
(وظائف الإدارة العليا)							
الوظائف التخصيصية							
الوظائف الفنية							
الوظائف التنظيمية والإدارية							
الوظائف المكتبية							
وظائف الخدمات المعاونة							
إجمالى ربط بند (١)							
* أو متوسط ربط الفئة							

جدول رقم (أ-١/)

تحليل اعتمادات الاستخدامات الاستثمارية على أساس نوع الإنفاق

المشروعات والأصول الثابتة الأخرى	التكوين السلعي								أجور	مستلزمات سلعية	مستلزمات خدمية	ضرائب ورسوم	إجمالي الاستخدامات الاستثمارية
	أراضي	إنشاءات	آلات ومعدات	الأبحاث الفنية	وسائل النقل	الأثاث والتجهيزات	المخزون السلعي	جملة التكوين السلعي					
(١) مشروعات الإحلال والتجديد :													
١)													
٢)													
٣)													
جملة													
(٢) مشروعات الاستكمال :													
١)													
٢)													
٣)													
جملة													
(٣) مشروعات جديدة :													
١)													
٢)													
٣)													
جملة													
إجمالي المشروعات الأصول الثابتة الأخرى													

جدول رقم (١-١/٣)

تقديرات الباب الأول - الأجور -

المنصرف الفعلى فى السنة المالية		السنة المالية ١٩٧٤		البنـــــد	١٩٧٥ ربط السنة الحالية (١)	التعديلات			١٩٧٦ ربط السنة الجديدة	
١٩٧٢	١٩٧٣	المنصرف الفعلى	الربط			حتمية	جديدة	جملة (٢)	وفقاً للمقترحات ١ + ٢	وفقاً لرأى الموازنة
				مجموعة (١) : أجور نقدية وبدلات						
				بند ١ - الوظائف الدائمة						
				بند ٢ - المكافآت الشاملة						
				بند ٣ - تكاليف المعارين						
				بند ٤ - تكاليف الإجازات الدراسية						
				بند ٥- المكافآت						
				بند ٦- البدلات والرواتب						
				جملة الأجور النقدية والبدلات						
				مجموعة (٢): مزايا عينية ونقدية:						
				بند ١ - مزايا عينية						
				بند ٢ - مزايا نقدية						
				جملة المزايا العينية والنقدية						
				جملة الأجور						

جدول رقم (١-٢/١)

تقديرات المستلزمات السلعية

المنصرف الفعلي في الثلاث سنوات السابقة				البنـــد	اعتمادات السنة المالية (١٩٧٥) (١)	التعديلات								المقترحات السنة المالية (١٩٧٦) (١+٢+٣)
						جديدة							إجمالي التعديلات (٢+٣)	
السنة المالية ١٩٧٢	السنة المالية ١٩٧٣	الاعتماد الارتباط	المنصرف الفعلي			حتمية (٢)	لتحسين أداء الخدمة	لتوسع أو تقنية الخدمات القائمة	لاستكمال مشروعات	لأغراض أخرى	الجملة (٣)			
				مجموعة (١) : المستلزمات السلعية										
				بند (١) - خامات										
				بند (٢) - وقود وزيوت وقوى محركة										
				بند (٣) - قطع غيار ومهمات										
				بند (٤) - مواد تعبئة وتغليف										
				بند (٥) - أدوات كتابية وكتب										
				بند (٦) - مياه وإنارة وكهرباء وغاز										
				بند (٧) تجهيزات ومعدات صغيرة										

جدول رقم (١-٢/٥)

تقديرات التحويلات التخصيصية

المنصرف الفعلى في الثلاث سنوات السابقة				البيـــــان	اعتمادات السنة الحالية (١٩٧٥)	مقترحات السنة الجديدة (١٩٧٦)	التغير (١)	
١٩٧٢	١٩٧٣	١٩٧٤						
		الاعتماد	المنصرف الفعلى				الزيادة	النقص
				مجموعة (٤) : التحويلات التخصيصية				
				بند (٢) – إعانات للغير				
				بند (٣) – تعويضات وغرامات				
				بند (٩) – تحويلات تخصيصية أخرى				
				جملة التحويلات التخصيصية				

جدول رقم (١-٣/٢)

تحليل اعتمادات الاستثمارات وفقاً لطريقة التمويل

المشروعات والأصول الثابتة	نقد أجنبي				نقد محلي	الجملة	دفعات مقدمة سابقة	الإجمالي
	نقداً		تسهيلات ائتمانية					
	حر	اتفاقيات دفع	حر	اتفاقيات دفع				
(أ) – مشروعات الإحلال والتجديد								
١)								
٢)								
٣)								
الجملة								
(ب) مشروعات الاستكمال								
١)								
٢)								
٣)								
الجملة								
(جـ) مشروعات جديدة								
١)								
٢)								
٣)								
الجملة								
إجمالي المشروعات								
الأصول الثابتة الأخرى								

جدول رقم (١-٤/١)

بيان الأقساط المحلية المستحقة السداد

<table dir="rtl">
<tr><th rowspan="3">قيمة الأقساط المستحقة خلال السنة المالية</th><th colspan="2">بيـــان</th><th colspan="7">توزيع أقساط القروض المحلية على الجهات التي تسدد إليها</th><th rowspan="3">جملة أقساط القروض المحلية</th></tr>
<tr><th rowspan="2">الباب</th><th rowspan="2">البند</th><th rowspan="2">صندوق استثمار الودائع وتعينات</th><th rowspan="2">الخزانة العامة</th><th colspan="2">القطاع العام</th><th rowspan="2">المؤسسات والهيئات العامة أو الصناديق</th><th rowspan="2">لشركات أو هيئات يضمها القطاع الخاص</th></tr>
<tr><th>بنوك</th><th>شركات</th></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
</table>

جدول رقم (ب/٣-٤)

تقديرات الإيرادات الرأسمالية

مقارنة المتحصلات الفعلية بالتقديرات						البيـــــــــان	اعتمادات السنة الحالية (١٩٧٥) (١)	مقترحات السنة الجديدة (١٩٧٦) (٢)	التغير (٢) - (١)
١٩٧٢		١٩٧٣		١٩٧٤					
تقديرى	فعلى	تقديرى	فعلى	تقديرى	فعلى				
						باب (٣) - الإيرادات الرأسمالية المتنوعة :			
						مجموعة (١) - التمويل الذاتى			
						مجموعة (٢) - إيرادات تمويلية رأسمالية			
						جملة باب (٣)			
						باب (٤) - القروض والتسهيلات الائتمانية			
						مجموعة (١) - قروض محلية :			
						بند ٢ - من صندوق استثمار الودائع والتأمينات			
						بند ٣- من موازنة الخزانة العامة			
						بند ٤- من مصادر أخرى			
						مجموعة (٢) - تسهيلات ائتمانية			
						جملة باب (٤)			
						إجمالي الإيرادات الرأسمالية			

جدول رقم (١-٤/٢)

بيان الالتزامات الأجنبية المستحقة السداد

بيان تفصيلي عن العقد التي نشأ عنه الالتزام	الدولة المطلوب السداد إليها	عملة السداد أو طريقة الدفع	جملة المبالغ الواجب سدادها خلال السنة المالية (شاملة الفوائد)		تحليل المبالغ المستحقة						تواريخ الاستحقاق	
					القسط		الفوائد		الجملة			
			عملات حرة جنيه	اتفاقيات دفع جنيه	عملات حرة	اتفاقيات دفع	عملات حرة	اتفاقيات دفع	عملات حرة	اتفاقيات دفع	القسط	الفوائد

جدول رقم (ب/١-٢)

تقديرات الإيرادات الجارية

مقارنة المتحصلات الفعلية بالتقديرات						البيان	تقديرات السنة المالية (١٩٧٥)	مقترحات السنة الجديدة (١٩٧٦)	الفرق
١٩٧٢		١٩٧٣		١٩٧٤					
تقديري	فعلي	تقديري	فعلي	تقديري	فعلي		(١)	(٢)	(٢) - (١)
						باب (١) : الإيرادات السيادية			
						مجموعة (١) - الضرائب والرسوم العقارية			
						مجموعة (٢) - الضرائب على دخول الأعمال			
						مجموعة (٣) - الضرائب على دخول الأفراد			
						مجموعة (٤) - ضرائب الدمغة			
						مجموعة (٥) - الضرائب والرسوم على التركات			
						مجموعة (٦) - الضرائب والرسوم السلعية			
						مجموعة (٧) - فروق الأسعار			
						مجموعة (٨) - إيرادات سيادية متنوعة			
						مجموعة (٩) - الضرائب والرسوم العقارية المجالس المحلية			
						جملة باب (١)			
						باب (٢) - الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية			
						مجموعة (١) - إيرادات الخدمات			
						مجموعة (٢) - إيرادات ورسوم متنوعة			
						مجموعة (٣) - إيرادات محلية			
						مجموعة (٤) - إيرادات مشتركة			
						مجموعة (٩) - فائض أو عجز العمليات الجارية			
						جملة باب (٢)			
						إجمالي الإيرادات الجارية			

ثالثاً: أسس الفصل بين الهيئات والصناديق الخدمية والاقتصادية:

استمراراً لسياسة تطوير هيكل الموازنة العامة فقد تم تجميع النشاط الذى تمارسه الدولة فى مجال الخدمات العامة منفصلاً عن نشاطها فى مجال الإنتاج ، وذلك بصورة تكفل التعرف على مكونات كل منها فى يسر وسهولة ، كما تكفل بيان حقيقة الأوضاع المالية لها دون الحاجة إلى مزيد من البحث وحتى يمكن لكافة الأشخاص أو المؤسسات السياسية أو العلمية المشاركة الإيجابية فى حل المشكلات المالية .

وقد تم إعداد هيكل التطوير فى حدود ما يقضى به القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة .

ويتناول التطوير تقسيم اعتمادات الموازنة العامة للدولة إلى موازنة للخدمات وموزنة للأعمال بجانب موازنة صندوق استثمار الودائع والتأمينات وموازنة الخزانة العامة .

وتضم موازنة الخدمات كافة الوحدات التى يتكون منها الجهاز الإدارى للدولة بما فيها وحدات الحكم المحلى، كما تضم الهيئات الخدمية وصناديق التمويل التى ترتبط بمجال الخدمات وتغلب على نشاطها أداء الخدمات العامة ، ولايكون الهدف من نشاطها تحقيق ربح بالضرورة .

أما موازنة الأعمال فإنها تضم كافة الوحدات الاقتصادية التى تمارس نشاطاً اقتصاديا يكون هدفه إنتاج السلع أو الخدمات التى يمكن تقويمها بأسعار تبادلية – ويهدف نشاطها إلى تحقيق ربح.

وبذلك نجحت هذه الموازنات في الجمع بين كافة الوحدات التى تتشابه من حيث تنظيمها الإدارى وطبيعة نشاطها والأهداف التى ترمى إلى تحقيقها دون تداخل صفات كل مجموعة مع أخرى.

وقد تناول التبويب التالى إيضاح طبيعة عمل الهيئات العامة سواء أكانت خدمية أو اقتصادية على مستوى كل قطاع.

وقد أعدت هذه المذكرة لإيضاح طبيعة عمل الهيئات العامة سواء أكانت خدمية أو اقتصادية التى تتبع مختلف القطاعات.

١- قطاع الزراعة والرى - هيئات خدمية :

*** الهيئة العامة للإنتاج الزراعى:**

تقوم الهيئة باستنباط أصناف جديدة من الحاصلات الحقلية وإجراء ـد . . لبحوث الخاصة بالحاصلات البستانية .

*** مركز البحوث الزراعية :**

ـوم المركز بالأبحاث فى مجالات الإنتاج الزراعى والحيوانى وصحة ـحـ ر ورقابة الثروة النباتية وتحسين وتنمية الحاصلات البستانية وبحوث ـى والمياه لتحسين واستنباط أصناف جديدة للقطن وبحوث أمراض النبـات وتنمية المناطق الصحراوية والاقتصاد الزراعى.

*** الهيئة العامة للتعاون الزراعى:**

تقوم الهيئة بالإشراف التعاونى على الجمعيات التعاونية الزراعية كما تقوم بالتفتيش على حساباتها وموازنتها ونشر الوعى التعاونى فيها بجانب متابعة أعمال المقاومة وتسويق المحاصيل الزراعية .

*** الهيئة العامة للإصلاح الزراعى:**

تقوم الهيئة بالإشراف التعاونى على أطيان الإصلاح الزراعى التى وزعت على صغار الفلاحين وتحصيل إيرادات صندوق الإصلاح الزراعى

وسدادها لوز ره المالية ، وكذلك تحصيل إيرادات صندوق الأراضى الزر
وتأجير باقى أراضى الإصلاح الزراعى.

*** الهيئة العامة للسد العالى وخزان أسوان:**

تقوم بصيانة وتشغيل السد العالي وخزان أسوان مع إجراء البحوث فى بحيرة ناصر.

*** الهيئة المصرية العامة للمساحة :**

تقوم الهيئة بإنشاء شبكات الطرق وحسابات الميزانية الدقيقة وإنشاء الخرائط الطبوغرافية والأساسية وتكوين الخرائط الجغرافية وأعمال الطباعة وإصدار التقاويم الفلكية .

*** الهيئة المصرية العامة لمياه النيل:**

تقوم بمتابعة رصد مناسيب النيل وقياس تصرفاته فى احباس النيل العليا خارج حدود الجمهورية .

*** صندوق دعم صناعة الغزل والمنسوجات القطنية :**

- تشجيع تصريف الغزل والمنسوجات القطنية ودراسة عقود التصدير وتقرير مدى مناسبة الأسعار المعروضة وتعويض المصانع المصدرة عن التفاوت بين أسعار الأقطان المصرية وأسعار الأقطان الأقل التى تستخدمها صناعات أجنبية منافسة .
- إجراء البحوث الفنية اللازمة لدعم صناعة الغزل والمنسوجات القطنية وإعداد برامج تدريب للعاملين بالمصانع المحلية والاشتراك فى عضوية الهيئات الدولية المتصلة بصناعة الغزل والمنسوجات -

والتحكيم فى المنازعات التى تنشأ بين المصانع المحلية وعملائها فى الخارج .

ويمول الصندوق من رسم دعم الأقطان بواقع ٦٪ تؤديها مصانع الغزل على مسحوباتها من الأقطان الداخلة فى التشغيل.

*** صندوق دعم صناعة غزل الحرير الصناعى ومنسوجاته :**

- تشجيع تصدير غزل ومنسوجات الحرير الصناعى.
- تحديد المواصفات الواجب توافرها فى منتجات الحرير الصناعى.
- إجراء الأبحاث الفنية ورفع المستوى الفنى والمهنى لتلك الصناعة.
- يمول الصندوق من ثلث رسم الإنتاج المحصل على خيوط الحرير الصناعى.

٢- قطاع الكهرباء - هيئات خدمية :

*** الهيئة العامة لكهربة الريف:**

تقوم بإنشاء الشبكات والمحطات والمحولات اللازمة لإنارة القرى وتسلمها إلى مؤسسة الكهرباء لإدارتها وتشغيلها .

هيئات اقتصادية :

*** هيئة كهرباء مصر :**

- تباشر الهيئة توليد ونقل وتوزيع وبيع الطاقة الكهربائية .
- القيام بأعمال الصيانة والتجديد للمحطات والشبكات.
- تقسيم استخدامات الطاقة الكهربائية إلى :

أ - زراعة ورى.

ب- صناعة .

جـ- مجالس المدن والقرى

د- استخدامات منزلية .

• **الهيئة العامة لورش الرى:**

- تقوم الهيئة بإنتاج قطع الغيار اللازمة للحفارات والشفاطات.
- إنتاج وصيانة البوابات والكبارى والأوناش وأجهزة تشغيلها اللازمة لمنشآت الرى والصرف.
- تصنيع الأعمال الحديدية والميكانيكية والكهرباء.
- بناء وصيانة الوحدات المائية والعائمات بمختلف أنواعها.
- تركيب محطات طلمبات الرى والصرف أو أية ماكينات أخرى.

• **الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية :**

- تقوم الهيئة برسم السياسة العامة لاستصلاح الأراضى البور والصحراوية وإجراء الدراسات الفنية والاقتصادية لاستصلاح الأراضى وتقرير صلاحية هذه المشروعات.
- حصر وتصنيف الأراضى البور والصحراوية القابلة للاستصلاح.
- تنسيق التعاون مع الجهات الأجنبية والهيئات الدولية فى مجال قطاع الزراعة.

• **هيئة البنك الرئيسى للائتمان الزراعى والتعاونى:**

- يتولى تمويل العمليات الإنتاجية للنشاط الزراعى على مستوى الجمهورية .
- تنفيذ نظام التسويق التعاونى فى المحافظات المطبق بها.
- استيراد الأسمدة والمبيدات لحساب الجهات المختصة وتوزيعها على المزارعين.

- القيام بتمويل عمال الإنتاج للتقاوى والبذور المنتقاة .
- إقراض المزارعين عن طريق فروعه.
- القيام ببعض الأعمال المصرفية عن طريق بنوك التسليف التابعة فى المحافظات.

*** الهيئة العامة لجهاز تنمية بحيرة ناصر:**

- يختص الجهاز بتنمية واستغلال موارد الثروة البشرية والطبيعية لبحيرة ناصر وشواطئها والأراضى المحيطة بها.
- إعداد المشروعات الاقتصادية والاجتماعية اللازمة لتنمية بحيرة ناصر وشواطئها المحيطة بها.
- يتبع الجهاز فروع الشركات الآتية العاملة ببحيرة ناصر

كشركة المصايد الجنوبية .

الشركة المصرية لتسويق الأسماك.

الشركة المصرية لمعدات الصيد.

*** صندوق الموازنة الزراعية :**

الغرض من إنشائه هو :

أ) موازنة أسعار الحاصلات الزراعية الرئيسية حتى تكون أسعارها متناسبة مع الأسعار العالمية ومجزية للفلاح ومشجعة له على زيادة الإنتاج ويتحمل فى سبيل ذلك بفروق الأسعار.

ب) منح الإعانات فى سبيل النهوض بالإنتاج الزراعى وزيادة دخل المزارعين والدخل القومى الزراعى والنهوض بالمزارع النموذجية .

تتكون موارد الصندوق من فروق أسعار الأسمدة الموزعة وأرباح بيع الكسب وما تخصصه الدولة له من إعانات فى الموازنة العامة للدولة .

٢- قطاع الصناعة والبترول - هيئات خدمية :

* **الهيئة المصرية العامة للتوحيد القياسي:**

تقوم بتحديد درجة جودة الإنتاج طبقاً للمواصفات العالمية :

* **الهيئة المصرية العامة للمساحة الجيولوجية والمشروعات التعدنية:**

تقوم بمسح أراضي الدولة للبحث والتنقيب عن المعادن والبترول.

هيئات اقتصادية :

* **الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية :**

تتولى أعمال الطباعة بأجر للجهاز الحكومي والهيئات العامة .

* **الهيئة العامة للتصنيع:**

- تقوم بأعمال التخطيط للمشروعات الصناعية .
- إعداد الدراسات والأبحاث اللازمة للبدء بمشروع ما .

* **الهيئة المصرية العامة للبترول:**

يتمثل نشاطها في مشاركة الشركات الأجنبية في البحث عن طريق شركاتها الوطنية لتغطية احتياجات الجمهورية من المواد والمنتجات البترولية.

* **الهيئة العامة لتنفيذ مجمع الحديد والصلب:**

- يقوم بالعمل على الانتهاء من مشاريع التوسع والمشروعات التكميلية لاستكمال صناعة الحديد والصلب.
- القيام بمشروع إنتاج الحراريات لتوفير احتياجات مجمع الحديد والصلب.
- القيام بمشروع فوسفات الوادي الجديد.
- القيام بمشروع أبحاث خام الحديد ومشروع فوسفات أبوطرطور .

* **الهيئة المصرية لمشروعات الصرف:**

تقوم الهيئة بأعمال استكمال مشروعات تمويل رى الحياض وتنفيذ إنشاء وتعميق شبكات الصرف على المستوى القومى.

* **مركز البحوث المائية :**

يقوم المركز بالأبحاث فى مجالات توزيع المياه وطرق الرى والصرف وتنمية الموارد المائية واقتصادياتها والسياسة المائية والآثار الجانبية للسد العالى وبحوث الأيدروليكا والطمى وصيانة الترع والمصارف ومقاومة الحشائش والمياه الجوفية والبحوث الميكانيكية والمساحية .

* **الجهاز التنفيذى لمشروعات تحسين الأراضى:**

يهدف الجهاز إلى تحسين وصيانة الأراضى الزراعية الضعيفة على مستوى الجمهورية بقصد رفع إنتاجيتها والمحافظة عليها من التدهور ، وبالتالى يعمل على التنسيق بين مشروعات تحسين وصيانة الأراضى ومشروعات الصرف ومشروعات التوسع الزراعى بما يمنع التضارب والازدواج.

* **صندوق الأراضى الزراعية :**

أنشيء الصندوق بموجب القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٩ بشأن تحديد الملكية الزراعية للفرد والأسرة لتودع فيه حصيلة الأراضى المستولى عليها تنفيذاً للقانون المذكور ودفع التعويضات المستحقة لأصحاب الأراضى المذكورة عند استحقاقها.

* **صندوق تحسين الأقطان المصرية :**

الغرض من إنشائه هو النهوض بمحصول القطن عن طريق تحسين

لتقاوى المنتقاه وتحسين سلالات القطن والإرشاد إلى أنسب طرق ومقاومة الآفات ولتحقيق هذا الغرض يقوم بالآتى :

أ - منح علاوات تشجيعية لمنتجى تقاوى القطن.

ب- **المساهمة فى البحوث التى تجريها الهيئات الأخرى للنهوض** بمحصول القطن وتحسين رتبة .

جـ- إجراء البحوث المعملية باستخدام أحدث الأجهزة العملية فى مجال أبحاث القطن وتتكون موارد الصندوق من حصيلة رسم حليج أضافى على الأقطان.

هيئات اقتصادية :

* **الهيئة الزراعية المصرية :**

تقوم بغربلة تقاوى المحصايل والخضر وتربية الخيول العربية وبيعها .

٤- قطاع النقل والمواصلات - هيئات خدمية :

* **الهيئة المصرية العامة للطيران المدنى:**

تقوم بتأمين وسلامة الطيران المدنى وتنظيم حركة الخدمة الجوية .

* **هيئة ميناء القاهرة الجوى:**

- تقوم بإدارة ميناء القاهرة الجوى.
- التنسيق بين الأجهزة الخدمية بالمطار.

* **المعهد القومى للتدريب على أعمال الطيران المدنى:**

يقوم بتأهيل الدارسين للحصول على شهادات الطيران الخاصة والتجارية والملاحية .

*** الهيئة العامة للأرصاد الجوية :**

تقوم بالعمل على إعداد التقارير المسبقة للأحوال الجوية والتغيرات المختلفة لخدمة الطيران المدنى والقوات الجوية والزراعة .

هيئات اقتصادية :

*** الهيئة العامة لشئون سكك حديد مصر :**

تقوم بنقل الركاب والبضائع نظير حصولها على مقابل لهذه الخدمة .

*** هيئة النقل العام بالقاهرة :**

تقوم بنقل مواطنى القاهرة نظير حصولها على مقابل لهذه الخدمة .

*** هيئة نقل الركاب بالإسكندرية :**

تقوم بنقل مواطنى الإسكندرية نظير حصولها على مقابل لهذه الخدمة .

*** الهيئة العامة لميناء الإسكندرية :**

تقوم بإعداد أرصفة الميناء لاستقبال السفن التى ترسو بالميناء وإرشاد السفن وتجهيز الأرصفة لشحن وتفريغ البضائع نظير حصولها على مقابل لهذه الخدمة .

*** هيئة المواصلات السلكية واللاسلكية :**

تقوم بتركيب الخطوط التليفونية للمشتركين وارسال البرقيات للجمهور نظير حصولها على مقابل لهذه الخدمة .

*** هيئة البريد :**

تقوم بنقل الرسائل والطرود البريدية داخل وخارج الجمهورية بجانب إيداعات المودعين فى صندوق التوفير نظير حصولها على مقابل.

* **الهيئة العامة لتخطيط مشروعات النقل:**

تقوم بدراسة كافة مشروعات النقل المختلفة على مستوى الدولة من الناحية الفنية والاقتصادية والتنسيق بين هذه المشروعات على أسس علمية.

* **مركز بحوث المواصلات السلكية واللاسلكية :**

يقوم بإجراء الدراسات اللازمة لتطوير الاتصال السلكى واللاسلكى.

* **الهيئة العامة للطرق البرية والنهرية :**

- تقوم بعمل خطة وصيانة للطرق الرئيسية والكبارى والجسور غير الداخلة فى نطاق المحافظات والإشراف على تنفيذ هذه الصيانة .
- الإشراف على إنشاء وتحسين الطرق الرئيسية والكبارى الجديدة التى تربط بين المحافظات وفقاً للخطة المعتمدة .
- القيام بدور خبرة فى عمليات صيانة وإنشاء الطرق خارج الجمهورية .
- تطوير وتطهير المجرى الملاحى فى نهر النيل والترع والرياحات الرئيسية.
- تزويد المجرى الملاحى بوسائل الإرشاد والإشراف على النحو والمراسى على طول المجرى الملاحى.
- القيام والإشراف على المشروعات الخاصة بتطوير الملاحة النهرية .

* **هيئة قناة السويس:**

- تختص بإصدار اللوائح المتعلقة بالملاحة فى قناة السويس وغير ذلك من اللوائح التى يقتضيها حسن سير المرفق والقيام على تنفيذ هذه اللوائح

- إدارة ميناء بورسعيد باعتباره جزء لايتجزأ من مرفق القناة والإشراف على كل العمليات البحرية فيه.
- فرض وتحصيل رسوم مرور السفن والملاحة والإرشاد والقطر والرسو.
- صيانة وتحسين مرفق القناة وإنشاء المشروعات المرتبطة به والاشتراك فى هذه المشروعات.

٥- قطاع التموين والتجارة - هيئات اقتصادية :

*** الهيئة العامة للسلع التموينية :**

- تقوم بتوفير المواد والسلع التسويقية الاستهلاكية سواء عن طريق الإنتاج المحلى أو بالاستيراد من الخارج بما يتعلق بذلك من عمليات النقل فى الداخل والتخزين والتوزيع.
- القيام بموازنة أسعار السلع التموينية باستخدام حصيلة الزيادة فى أسعار بعض السلع للحد من زيادة أسعار البعض الآخر أو خفضها فى حدود القرارات الصادرة بتحديد الأسعار.

٦- قطاع المال والاقتصاد - هيئات خدمية :

*** الهيئة العامة للخدمات الحكومية :**

تقوم ببيع المبانى والعقارات والأراضى والسيارات نيابة عن الجهات الحكومية ، وكذا بيع السيارات فى الدوائر الجمركية وتوفير المستلزمات للجهات الداخلة فى الموازنة العامة للدولة .

*** الهيئة العامة لشئون المعارض والأسواق الدولية :**

تتولى إقامة المعارض الداخلية والخارجية .

* **الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات:**

من ناحية مسايرتها للمواصفات العالمية ودعم بعض الحاصلات الزراعية لمواجهة منافسة مثيلاتها الأجنبية وتجميع الإحصائيات عن الصادرات والواردات.

* **صندوق موازنة الأسعار وتكاليف المعيشة :**

يتحمل الاعتمادات المدرجة للهيئات والمؤسسات العامة والصناديق العامة كإعانات لتخفيف تكاليف المعيشة بالنسبة للسلع التموينية وتحمل بعض أعباء الإنتاج الزراعى من تكاليف الأسمدة والمبيدات وفوائد الديون المتراكمة على الزراع وتعاونيات البناء، فوائد قروض البناء والنقل العام، وتثبيت فئة النقل وتكاليف إنتاج السلع الاستهلاكية والكساء الشعبى وورق الصحف، وتثبيت أسعار الصحف.

هيئات اقتصادية :

* **الهيئة المصرية العامة للتحكيم واختبارات القطن:**

تتولى فرز وتقييم القطن بالداخل وإجراء الاختبارات الفنية لتحديد رتب القطن والتحكيم على الأقطان بميناء البصل.

* **الهيئة العامة للاستثمار العربى والأجنبى والمناطق الحرة :**

- تقوم بإجراء الدراسات والأبحاث المتعلقة بالمشروعات الاستثمارية التى تمول من الدول العربية والأجنبية . ووضع هذه الأبحاث والدراسات تحت تصرف المولين من الجانبين وإعطاء التراخيص اللازمة .
- إنشاء مناطق حرة وتأجيرها للمستثمرين العرب والأجانب.

* **البنك المركزى المصرى:**

يقوم بتنظيم السياسة النقدية والائتمانية والمصرفية والإشراف على تنفيذها وفقاً للخطة العامة للدولة بما يساعد على تنمية الاقتصاد القومى ودعم واستقرار النقد المصرى والرقابة على أعمال البنوك المحلية .

٧- قطاع الإسكان والتشييد - هيئات خدمية :

* **الهيئة العامة لمياه الشرب:**

تقوم بإنشاء مشروعات مياه الشرب وتسليمها إلى وحدات الحكم المحلى لإدارتها بجانب إشرافها على عمليات مياه الشرب الكبرى.

* **الهيئة العامة للمجارى والصرف الصحى :**

تقوم بتصريف المجارى والإشراف على شبكتها بالقاهرة والإسكندرية .

* **الهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان:**

تقوم بالاقتراض من الجهاز المصرفى وتقرض الجمهور للقيام بالبناء.

* **الهيئة العامة للتخطيط العمرانى:**

تقوم بأعمال تخطيط العمران بالمدن والقرى.

* **الهيئة العامة لمعهد بحوث البناء:**

تقوم بالأبحاث العملية على مواد البناء.

هيئات اقتصادية :

* **الهيئة العامة لمرفق مياه القاهرة الكبرى:**

تقوم بإمداد مدينة القاهرة بالمياه النقية اللازمة .

* **الهيئة العامة لمرفق مياه الإسكندرية :**

تتولى إمداد مدينة الإسكندرية بالمياه النقية اللازمة .

٨- قطاع الخدمات الصحية والاجتماعية والدينية - هيئات خدمية :

* **الهيئة العامة للتأمين الصحى :**

تقوم بتطبيق نظام التأمين الصحى وعلاج إصابات العمل على العاملين بالحكومة والهيئات العامة والوحدات الاقتصادية .

* **المؤسسة العلاجية لمحافظة القاهرة :**

تقوم بالتخطيط ورسم السياسة العامة للمستشفيات التابعة لها .

* **المؤسسة العلاجية لمحافظة الإسكندرية :**

تقوم بالتخطيط ورسم السياسة العامة للمستشفيات التابعة لها .

* **المركز القومى لدراسات الأمن الصناعى :**

يقوم بدراسات الأمن الصناعى فى الشركات تنفيذاً لقانون الأمن الصناعى.

* **المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية :**

يقوم بالبحوث العلمية التى تتناول المسائل الاجتماعية المتعلقة بمقومات المجتمع.

* **المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة :**

يقوم بتوزيع وسائل منع الحمل والتوعية لتنظيم الأسرة .

هيئات اقتصادية :

* **الهيئة العامة للمستحضرات الحيوية واللقاحات:**

تقوم بإنتاج الأمصال واللقاحات وبيعها .

* **هيئة الأوقاف المصرية :**

تقوم نيابة عن وزارة الأوقاف بإدارة واستثمار ممتلكات الأوقاف (أراضى ومبانى) .

٩- قطاع التعليم والبحوث والشباب - هيئات خدمية :

ويضم الجامعات التالية :

- جامعة القاهرة .
- جامعة الإسكندرية .
- جامعة عين شمس.
- جامعة أسيوط.
- جامعة طنطا.
- جامعة المنصورة .
- جامعة الزقازيق.
- جامعة حلوان.

*** هيئة استاد ناصر :**

تشرف وتنظم النشاط الرياضى بالاستاد.

*** جهاز الكتب الجامعية والمدرسية :**

يقوم بأعمال طبع الكتب وتوفيرها فى المواعيد المقررة .

١٠- قطاع الثقافة والإعلام - هيئات خدمية :

*** الهيئة المصرية العامة للكتاب :**

وتنقسم إلى قطاعين :

(أ) دار الكتب والوثائق القومية :

تتولي خدمة الاطلاع على الكتب والمراجع وإتاحة الفرصة للباحثين فى المخطوطات والجرائد والمجلات التاريخية لعمل البحوث والرسالات العلمية ، وكذلك المحافظة على الوثائق القومية للدولة وتصنيفها.

(ب) دار التأليف والنشر:

تتولى عمليات الطبع والنشر للكتب الثقافية الداخلية ضمن خطة نشاط وزارة الثقافة علاوة على طباعة ونشر المؤلفات والتراجم والطباعة التجارية بوزارة التربية والتعليم والقطاعين العام والخاص.

* هيئة الآثار المصرية :

تقوم بحسابة الآثار والبحث والتسجيل والتنقيب عنها وتشجيع البحوث الأثرية وإقامة المتاحف الأثرية وتنظيمها وإدارتها وإنقاذ آثار النوبة .

* الهيئة العامة للاستعلامات:

تتولى نشر السياسة الإعلامية للدولة فى الداخل عن طريق مراكز الإعلام الداخلى وفى الخارج عن طريق مكاتب الإعلام الخارجية .

* الهيئة العامة للفنون :

تتولى تشجيع النشاط الفنى ، وكذلك فتح المتاحف الفنية كما يتبعها أكاديمية الفنون التى تدرس الفنون المختلفة فى المعاهد الفنية المتخصصة .

هيئات اقتصادية :

* هيئة السينما والمسرح والموسيقى:

تقوم بإدارة استوديوهات السينما بالنسبة للتصوير والطبع والتحميض والقيام بعمليات توزيع الأفلام فى الداخل والخارج وإدارة دور العرض السينمائى والمسرحى المملوكة للقطاع العام.

* اتحاد الإذاعة والتليفزيون:

يقوم أساساً بتنفيذ الخطة الإعلامية للدولة عن طريق البرامج الإذاعية

والتليفزيونية إلا أن القانون رقم (١) لسنة ١٩٧١ بإنشاء الاتحاد ينص على أن يتقاضى الاتحاد مقابل خدماته البرامجية لأجهزة الدولة ومنها وزارة الإعلام عن طريق البرامج الإعلامية .

بالإضافة إلى ذلك يقوم الاتحاد بعمليات توزيع إنتاجه من البرامج الإذاعية والتليفزيونية لبعض المحطات فى الدول العربية .

١١- قطاع السياحة - هيئات اقتصادية :

* **الهيئة العامة للسياحة والفنادق :**

- تقوم بوضع السياسات اللازمة لتنشيط الحركة السياحية داخل البلاد ورسم الخطط للتنسيق بين الطاقة الفندقية والتدفق السياحى الداخلى.
- إجراء التعاقدات اللازمة للإنشاءات الفندقية مع الشركات العالمية ، وكذا التعاقدات الخاصة بالوفود السياحية .
- الإشراف الفنى على تنفيذ الإنشاءات الفندقية والسياحية بما يتمشى مع النظم والتطورات المعمول بها دولياً.

١٢- قطاع الدفاع والأمن والعدالة - هيئات خدمية :

* **صندوق أبنية دور المحاكم :**

يقوم بتحصيل رسم إضافى على صحف الدعاوى والأوراق القضائية من أجل تمويل مشروعات أبنية دور المحاكم وإصلاحها وتأسيسها.

١٣- قطاع الخدمات الرئاسية :

* **الهيئة العامة لصندوق تمويل مبانى وزارة الخارجية :**

يقوم باستخدام حصيلة إيجار وبيع الأراضى والمبانى المملوكة للبعثات الدبلوماسية فى الخارج فى شراء أراضى وإقامة دور لتلك البعثات.

١٤- قطاع التأمينات - هيئات خدمية :

* **الهيئة العامة للتأمين والمعاشات:**

تعمل على تحقيق ونشر مظلة التأمينات على العاملين بالجهاز الإدارى للدولة والهيئات العامة .

***الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية :**

تعمل على تحقيق ونشر مظلة التأمينات على العاملين بالقطاع العام والعمالة غير المنتظمة .

* **الهيئة العامة لبنك ناصر الاجتماعى:**

تعمل على تحقيق ونشر مظلة التأمينات الاجتماعية لمن لم تشمله قوانين التأمين والمعاشات والتأمينات الاجتماعية وإقامة المشروعات الاجتماعية الاستثمارية بالمشاركة .

هيئات اقتصادية :

* **التأمين الحكومى لضمانات أرباب العهد:**

هو تكوين مال احتياطى يستخدم لضمان أرباب العهد - موظفى الحكومة ومستخدميها - الذين تتطلب منهم اللوائح والتعليمات المالية تقديم ضمان عما بعهدتهم من نقود أو مهمات ويقوم باستثمار إيراداته فى شهادات وسندات الجهاد وسندات التأميم.

الفصل الثالث عشر
الملامح الأساسية لتبويب مالية الحكومة
من وجهة نظر صندوق النقد الدولى

نظراً إلى أنه ينبغى أن تلعب السياسة المالية دوراً هاماً فى الإدارة الاقتصادية للمجتمع، فإنه يتعين أن تقاس عمليات الحكومة بأسلوب متناسق مع الإحصاءات المالية وبحيث يسمح ذلك بالمقارنة مع الدول الأخرى، وقد دلت التجربة على أن استخدام إحصاءات عن مالية الحكومية لم يراع فيها التكوين السليم ، لابد وأن يؤدى مباشرة إلى اتخاذ قرارات غير سليمة فى مجال السياسة المالية .

ولقد وضع خبراء صندوق النقد الدولى عدة بدائل واختيارات لتحكم عملية جمع الإحصاءات وتنظيمها، ولهذا فقد كان يثار مثلاً :

- هل تدرج المشروعات التجارية المملوكة للحكومة .
- هل تسجل المصروفات عند مرحلة طلب الشراء أو مرحلة تسليم المشتروات أو مرحلة دفع المبالغ.
- هل تبوب الضريبة حسب الهدف الذى تخصص له حصيلتها، أم حسب ما إذا كانت الضريبة ستدخل ضمن مكونات سعر البيع. أم حسب القطاع الذى سيتحمل بها فى النهاية أم حسب نوع التعاملات التى تفرض عليها الضريبة .

ولهذا فلضمان التنسيق بين العديد من البدائل ، كان من الضرورى الاسترشاد ببعض المبادئ التنظيمية ، مأخوذ فى الحسبان ألا تكون من الكثرة بحيث تكون أداة معوقة فى عملية التنسيق هذه ، ولقد تضمنت

مسودة الدليل المبادئ التنظيمية الثلاث التالية ، كخلفية أساسية فى عملية التنسيق وهى على النحو التالى:

١- **يتعين أن يتحدد قطاع الحكومة كأحد قطاعات الاقتصاد القومى ، حسب الوظيفة التى يؤديها - وليس حسب معايير قانونية أو هيكلية - بأنه القطاع الذى يتولى أساساً عملية توفير الخدمات غير السوقية للاستهلاك الجماعى وعملية تحويل الدخل لأغراض السياسة العامة ، وذلك عن طريق أموال ترد أساساً من فرائض إجبارية تدفعها القطاعات الأخرى فى المجتمع.**

٢- لتوفير بيانات تستخدم فى التحليل الاقتصادى والمالى للحكومة وآثارها على الاقتصاد القومى، يتعين أن يقيس المرء - لا أن يقدر أو يحتسب أو يفترض - حركة المدفوعات بين هذا القطاع وبين باقى قطاعات الاقتصاد القومى خلال فترة محددة من الزمن.

٣- نظراً إلى أن الأثر النهائى لكل تعامل حكومى مع باقى قطاعات الاقتصاد القومى هو أمر صعب تحديده أو غامض فإنه يتعين أن يبوب التعامل حسب طبيعته المباشرة العاجلة أو حسب خصائصه حال حدوثه وليس حسب الغرض أو الأثر النهائى له.

ولقد كانت تلك المبادئ واضحة بما فيه الكفاية ، وهى متعددة بما يكفى لتشكيل الأساس الذى تعد عليه نظم المعلومات. ومع هذا فإن هذه المبادئ تعطى التحليل المالى والاقتصادى أفضل نتائج ولهذا فمن المفيد النظر فى معنى كل مبدأ من تلك المبادئ وكيفية تطبيقه.

(١) تعريف الحكومة بحسب الوظيفة :

ويعنى المبدأ الأول أن الحكومة تؤدى وظيفة مخالفة لوظائف باقى

قطاعات الاقتصاد القومى، ولهذا فهو يحدد نطاق الحكومة وفقاً لهذه الوظيفة. ولهذا يرسم الخط المحدد لهذا الإطار بدون المعيار القانونى أو المعيار المنظمى كما لايستخدم فيه أيضاً فكرة ما إذا كان النشاط مدرج ضمن وثائق الموازنة أو أنه يعالج معالجة موازنة خاصة غير تلك المتبعة مع غيره ، كأن يكون مستقلاً أو ملحقاً ، وإنما يرسم ذلك الخط المحدد للنشاط الحكومى حسب تمثيله لأداء السلطات السياسية أى توفيره للخدمات الأساسية غير السوقية وتحويل الدخل لتحقيق أغراض سياسية ، عن طريق فرائض جبرية تفرض على القطاعات الأخرى. ويعنى هذا بالضرورة استبعاد بيانات وظائف المنظمات المالية التى يمكن أن تمارسها الحكومة عن طريق بنوك التنمية أو صناديق توفير البريد وما شابه ذلك ، كما تستبعد أيضاً الأنشطة الصناعية أو التى تستهدف الربح عدا تلك التى تخصص لاستعمالات الحكومة ذاتها أو أنها تبيع للجمهور ، ولكن على نطاق ضيق. ومن ثم تعالج الأنشطة الصناعية والتجارية الكبيرة التى تدار عن طريق مشروعات تملكها الحكومة أو تسيطر عليها، على أساس أنها خارج نطاق الحكومة ، حتى أنه يمكن أن تضم مشروعات الأعمال العامة غير المالية هذه مع الحكومة لكى تشكل ما يسمى بالقطاع العام غير المالى.

هذا وبينما يستبعد معيار النشاط من إطار الحكومة والمنظمات المالية ومعظم المشروعات المستهدفة للربح حتى وإن أدرجت فى وثائق الموازنة إلا أنه يدخل نظم التأمينات الاجتماعية ضمن الحكومة . وعلى الرغم من أن هذه النظم تنظم على وجه الاستقلال عن الحكومة فى بعض البلاد. إلا أنها مشابهة بطبيعتها للأنشطة التى تمارسها الحكومة .

هذا وهناك خاصية أخرى تميز الحكومة عن باقى قطاعات الاقتصاد القومى. ألا وهى الدافع إذ أنها لاتستهدف تعظيم الربح أو المنفعة لذتها هى، فالحكومة تحركها أهداف عامة اجتماعية وسياسية واقتصادية تغطى سائر قطاعات الاقتصاد القومى. ومن ثم فنظراً إلى أن نشاط الحكومة وهدفها أمر متميز عن غيرها. لهذا لايمكن أن تحلل عمليات الحكومة وفقاً لمجريات الأمور التى تسير عليها قطاعات الاقتصاد القومى. فبينما تفرض الحكومة لتواجه احتياجاتها التمويلية (كمنظمات باقى قطاعات الاقتصاد القومى) إلا أنها لاتقترض لتربح بل لتعزز أهداف سياسية عامة ، ومن ثم ففى قطاع الحكومة لايوجد هناك بالضرورة تماثل بين طبيعة التغيرات التى تصيب أصولها وخصومها المالية .

(٢) قياس حركة المدفوعات الحكومية :

أما المبدأ الثانى فى تجميع البيانات عن مالية الحكومة فهو قياس حركة المدفوعات بين الحكومة وباقى قطاعات الاقتصاد القومى خلال فترة محددة، دون تقدير أو افتراض. ويفضل تسجيل المدفوعات وعلى الأخص بالنسبة للإيرادات والمصروفات التجميعية لأنها تقرب مفهوم حركة الأموال والموارد بين الحكومة وباقى قطاعات الاقتصاد القومى. وبذلك يتخطى هذا المبدأ مشاكل تقييم الموارد ويتمشى كثيراً مع المتبع فى سائر الإحصاءات المالية . وعلى الرغم من أن الإحصاءات المستندة إلى التسليم الفعلى للبضائع دون دفع قيمتها تتميز بأنها أكثر نفعاً فى تحليل المدخلات والمخرجات وفى قياس الإنتاج إلا أنها أقل أهمية بالنسبة لتحليل القطاع الحكومى عن غيره من قطاعات الاقتصاد القومى ونتيجة لهذا فإن التسجيل فى معظم حسابات الحكومة يقترب من أساس الدفع أكثر من أساس التسليم ، ومع هذا فتجنباً

للحاجة إلى التقدير، توصى مسودة الدليل باستخدام البيانات لأى مرحلة بين الدفع والتسليم إذا كانت تمثل أدق بيانات متاحة يعتمد عليها.

هذا ونظراً إلى أنه من المرغوب فيه معرفة الحركة المجملة لما يرد وما يخرج من الحكومة ، لهذا لاتظهر الرسوم كمصروف سالب يتقاضى مع تكلفة الخدمة الحكومية ، كما لاتظهر تكلفة جباية الضرائب كإيراد سالب يتقاضى مع حصيلة الضرائب إلا أن ثمة استثناءات ترد على هذه القواعد مثل الصناديق الخاصة والعمليات التخصيصية ، بالإضافة إلى استثناء أساسي وهام وخاص بإيرادات ومصروفات النشاط الصناعى الذى يتم داخل الجهاز الحكومى إذ أنه يظهر على أسس الصافى. ونظراً إلى أن إحصاءات مالية الحكومة تركز على حركة الدخل والمنصرف والمتراكم ، وكذلك عمليات التحويل، وذلك دون التركيز على حركة الإنتاج التى لاتشكل دخلاً متاحاً للحكومة ، لهذا فإن ما يسجل من النشاط الصناعى ضمن إطار قطاع الحكومة قاصر فقط على فائض أو عجز التشغيل.

هذا ويتعين أن تقاس تعاملات الحكومة فى زمنها الحقيقى أى حالما تحدث - لكى تستخدم البيانات بالترابط مع الإحصاءات المالية للاقتصاد القومى. ويعنى هذا إظهار حركة المدفوعات من وإلي الحكومة في الوقت الذي تحدث فيه فعلاً ، وقد يختلف هذا عن بعض حسابات الحكومة التى تستند إلى سنوية الموازنة ، والتى يكون بمقتضاها نسبة المصروف أو الإيراد لموازنة السنة التى نشأ فيها المصروف أو الإيراد وليس حسب التسلسل الزمنى لها أى مبدأ معاصرة الصرف أو الإيراذ لزمن ما.

نظراً إلى أن إحصاءات مالية الحكومة تبحث عن قياس التعاملات بين

الحكومة وباقى قطاعات الاقتصاد القومى، فإنها تتطلب استبعاد جميع التعاملات التى تحدث داخل الحكومة ذاتها أى بين وحداتها وبعضها البعض، وقد تظهر مثل هذه التعاملات فى موازنة الحكومة وحساباتها بغرض إبراز كامل أبعاد العمليات الحكومية ، إلا أنه عند إعداد البيانات عن مالية الحكومة ، يتعين بالضرورة استبعاد مثل تلك التعاملات لتوفير مقياس حقيقى لتعاملات الحكومة مع سائر قطاعات الاقتصاد القومى.

(٣) التبويب حسب الخاصية المباشرة للتعامل الحكومى:

ويؤكد المبدأ الثالث حالة الجهالة أو عدم اليقين بالنسبة لأثر تعاملات الحكومة على سائر قطاعات الاقتصاد القومى. إذ نظراً لتغير الظروف وتباين المنظمات فإنه لايمكن تحديد آثار أى تعامل حكومى عن طريق فحص هذا التعامل وحده . إذ لابد من دراسة إضافية لتفاعل هذا التعامل ورد فعله فى سائر قطاعات الاقتصاد القومى. ولهذا يقتصر عمل رجل إحصاءات مالية الحكومة على مجرد قياس ما تفعله الحكومة ، تاركاً للغير دراسة الآثار أو تحديدها. ومن ثم فإنه عند تبويب الأنشطة الحكومية ينظر بالضرورة إلى طبيعة أو خاصية التعاملات حال حدوثها دون النظر إلى آثارها أو أغراضها النهائية.

الإطار التحليلى :

يركز الإطار التحليلى على أن الخاصية المباشرة للتعامل ذاته تؤدى إلى ست معايير تشكل أساس الإطار التحليلى فى عمومه الواردة فى مسودة الدليل.

ولهذا توصى مسودة الدليل أنه يمكن تبويب كل تعامل حسب تلك المعايير الست. وهى على النحو التالى:

١- هل التعامل ينبع من أو إلى الحكومة :

إذ يقع الفرق الرئيسى بين التعاملات حول ما إذا كانت متحصلات (أى إدخال أموال للحكومة) أو مدفوعات (أى إخراج أموال من الحكومة) وبينما تدعم بعض النظم هذا الفرق عن طريق استخدام إشارة سالبة لبعض البنود وإدراجها مع البنود الأخرى التى تسير فى الاتجاه المخالف متحصلات أو مدفوعات سالبة ، فإن مسودة الدليل تنادى - بالمعالجة المجملة لكل التعاملات ما عدا التعاملات الصناعية وبعض التعديلات التصحيحية كرد مبالغ حصلت على غير استحقاق.

٢- هل التعامل ينطوى على سداد :

إذ أن العمليات القابلة للسداد تولد حقاً بالدفع، بينما أن العمليات غير القابلة للسداد لاتنطوى على حق بالدفع ثانية وهناك عدد من الأسباب لإجراء مثل هذا التمييز بين العمليات. إذ أن العمليات القابلة للسداد تغير الأصل المالى أو المركز الالتزامى لكل من الحكومة والطرف الآخر فى التعامل، بينما العمليات غير القابلة للسداد لايحدث منها هذا. ومن المعروف أن حالة الأصول والخصوم تؤثر فى مدفوعات ومتحصلات الحكومة ، كما أنها قد تؤثر فى السلوك الاقتصادى للأطراف التى لها صلة بها، بحيث تجعلهم يشعرون بأنهم أغنى أو أفقر من ذى قبل. كما أنها قد تؤثر فى سلوك المدخرات والاستثمارات الأخرى عن طريق تغيير الطلب على الحقوق المالية أو عرضها ، ومن ثم تؤثر بالتالى فى سعر الفائدة أما كيفية حدوث التأثير فتتوقف على فرع القطاع الداخل فى العملية وعلى الهيكل المنظمى للنظام النقدى، وعلى سوق رأس المال بجانب باقى الظروف والسياسات المعنية ،

ومع هذا فأيا كانت الآثار المترتبة على التعامل فإن وجود أو غياب الأصل أو الالتزام المالى، لهو أمر بارز ويظهر عندما يحدث التعامل وتسير كثير من نظم المعلومات على أساس هذا التمييز، وقد تشير إليه من زاوية التعارض بين القابل للسداد وغير القابل للسداد أن ذلك يمثل للتعارض بين العمليات المالية والعمليات غير المالية ، وكذلك التعارض بين العمليات المحددة والنهائية والعمليات غير المحددة وغير النهائية .

٣- فإذا كانت العملية غير قابلة للسداد فهل تم الدفع فى مقابل شيء ما تم استلامه ، أو بمعنى أخر هل بمقابل أو بغير مقابل؟

فالمعاملات التى بمقابل تنطوى على دفع مقابل شيء ما كان يكون سلعة أو خدمة أو حق انتفاع بملكية أو خدمات عاملية مؤداة فى مقابل ما دفع ، وبعد هذا فإن العملية التى تمت بغير مقابل، سواء أكانت جبراً أم اختياراً بشرط أو بدون شرط، هى عملية لايترتب عليها بديل فى المقابل بمعنى أنها لاتكون فى مواجهة منفعة أو منتج أو خدمة يحصل عليها من دفعها فى مقابل مادفعه . ونظراً إلى أن الإنتاج يقاس عادة بما دفع فى سبيله ، فإن تمييز المعاملة بأنها دفع بدون مقابل يعنى أنه لم يقدم إنتاج فى مقابلها، وقد يشار أحياناً إلى التمييز بين العمليات التى بمقابل والعمليات التى بغير مقابل على أنه تمييز بين مدفوعات مستنزفة (مستنفدة) وغير مستنزفة (غير مستنفذة) نظراً إلى أن المدفوعات المستنفذة تشير إلى استعمال منتج بينما أن المدفوعات غير المستنفذة تشير إلى عدم استعمال منتج . كما قد يشار أحياناً إلى العمليات غير المستنفذة على أنها عمليات وحيدة (أى من اتجاه واحد) ، بينما أن العمليات المستنفذة هى عمليات مزدوجة (أى لها اتجاهين).

٤- فإذا كانت العملية غير قابلة للسداد ، فهل هى لأغراض جارية أم لأغراض رأسمالية .. أى تنطوى على سلع تستخدم لأغراض إنتاجية لأكثر من سنة ؟

تكمن أسس هذا التمييز فى الحقيقة القائلة بأن استخدام السلع الرأسمالية فى الإنتاج ، خلال فترة ما أكثر من سنة هو أمر يؤثر فى الدخول المستقبلة والثروة الحالية ، تماماً كالقيمة الحالية المرسملة لتدفقات دخلية مستقبلة ، ومع هذا ينبغى أن نتذكر أن بعض النفقات بجانب تلك الخاصة بأصول مادية قد تؤثر أيضاً فى نمو الدخل ، وفى التكوين الرأسمالى، ولكن لايفترض على الدوام أنها ستسفر عن أفضل معدل للنمو. فالنفقات الخاصة بالرعاية الصحية والتعليم ، على سبيل المثال، قد تؤثر فى إمكانية توفير قوة عمل بدرجة كفاية معينة ، ولهذا فقد يبرر أحياناً استخدام معيار أكثر دقة للتفرقة بين التعاملات الخاصة بالتنمية ، وتلك غير المتعلقة بها . بالنسبة لكل التعاملات التى تؤثر فى نمو الدخل مستقبلاً وذلك بجانب المعايير الخاصة بالسلع الرأسمالية ومع هذا فلم تحدد بعد معايير شاملة وكاملة تغطى كافة الظروف ، ولقد اتبع الدليل فى مسودته فى التفرقة بين العمليات الجارية والرأسمالية مبدأ أقتناء الأصول الرأسمالية دون استخدام مبدأ الموارد المخصصة للتنمية .

٥- فإذا كان التعامل قابل للسداد ، فهل يتضمن حقاً على الحكومة أو حقوقاً للحكومة على الغير ؟

ومثل هذا التمييز ضرورى بمراعاة التماثل الأساسى بين الأصول المالية للحكومة والتزاماتها، على النحو المشار آنفاً، إذ نظراً للعلاقة الوثيقة بين

الحكومة وبين البنك المركزى ، فإنها لاتهتم بالاحتفاظ باحتياطيات من الأصول المالية السائلة لمواجهة الحالات الطارئة . كما أنها ليست فى حاجة إلى أن تعطى أولوية خاصة كغيرها من الوحدات التنظيمية - للاحتفاظ بأصل له طبيعة الاحتياط فى مواجهة هيكل الاستحقاقات بالخصوم . كذلك فإن الحكومة ليست كغيرها من القطاعات - تشعر بأنها أغنى ، وبالتالى تتصرف تصرفاً خاصاً عندما تزداد أصولها المالية . فهى لاتدير حالة أصولها وخصومها المالية بحيث تحتفظ بدرجة سيولة بأقل تكلفة ممكنة .

وبينما تواجه الحكومة باقتراضها احتياجاتها التمويلية ، فإن الاقتراض الحكومى يستخدم عادة فى أغراض لها طبيعة السياسة العامة وليس لأغراض إدارة السيولة أو اكتساب دخل . ومن ثم يتعين التمييز بين التعاملات التى تنطوى على تحقيق أصول مالية . وتلك التى تختص بخصوم مالية على الحكومة .

٦- وإذا كان التعامل قابل للسداد فهل ينطوى على مديونية وحقوق ملكية أم يتعلق بعملات وودائع؟

إذ فى كلا الحالتين من التعامل التى تنطوى على حقوق ، سواء ذلك التعامل بأصول مالية حكومية أو ذلك المتعلق بخصوم مالية يتعين إجراء تفرقة بين تعاملات العملة والودائع ، وبين التعاملات الخاصة بالمديونية وحقوق الملكية ، ذلك لأن ما تحتفظ به الحكومة من عملة وودائع خاص بأغراض السيولة ، تمثل أرصدة التشغيل، وليس خاصاً بتحقيق أهداف السياسة العامة . ومن ثم فهى مبالغ - على خلاف غيرها من الأصول المالية للحكومة - تتعلق هى والخصوم الحكومية بموقف السيولة ، يتعدلا ويتواءما فى هذه الحدود.

وتتميز العملة والودائع ، من بين الخصوم الحكومية بوضع خاص لأن ما تقبله الحكومة كودائع تحت الطلب أو ودائع لأجل أو ودائع إدخارية ، يدرج كل هذا ضمن قطاع المنظمات المالية ، وبالمثل فإن الإصدار النقدى الذى تصدره الحكومة يعتبر أداء لوظيفة السلطات النقدية ، ويظهر ضمن خصوم السلطات النقدية . ومن ثم فإن مسودة الدليل تفرق بين العمليات القابلة للسداد التى تنطوى على مديونية وحقوق ملكية وتلك الخاصة بالعملة والودائع.

تبويب التعاملات :

وبترتيب المعايير الست السابقة فى منظومة ، تنتج ستة عشر خلية ، توزع عليها تعاملات الحكومة وتمثل (١٥) خلية منها أقسام معروفة فى الإطار التحليلى الذي يدور حوله الفكر المالى، صراحة أو ضمناً، أما الخلية الباقية – وهى خاصة بالمتحصلات الحكومية الجارية والتى بدون مقابل وغير القابلة للسداد – تستخدم لفصل المتحصلات الضريبية عن المتحصلات من المنح والهبات، وفى ضوء ما تقدم تحدد الأقسام الأساسية للنظام المالى فى إيرادات – ومنح – ومصروفات وصافى أقراض – وعجز أو فائض – وتمويل.

هذا ومن بين المتحصلات غير القابلة للسداد نجد أن المنح مميزة وحدها على وجه الاستقلال عن الإيرادات، وسواء أكانت خارجية أم محلية من أحد المستويات الحكومية فى البلد. وعلى الرغم من أنها تدرج ضمن الإيرادات – فقط – عند حساب الفائض أو العجز فإن طبيعتها المميزة توجب فصلها وحدها للأغراض التحليلية .

هذا ويخصص ضمن التعاملات القابلة للسداد قسم خاص لصافى الإقراض ليكون موكلاً للأصول المالية الحكومية خلاف العملة والودائع ويعكس هذا الوضع التناسق الأساسى بين إقراض واقتراض الحكومة ومع فصل الاقتراض الحكومى عن التمويل الحكومى، إلا أنه للوصول للعجز أو الفائض فإنه يضم إلى المصروفات غير القابلة للسداد باعتباره وسيلة لتحقيق أهداف السياسة العامة .

وفى ضوء التنظيم للمتحصلات والمدفوعات نجد الفائض أو العجز مساوى للإيرادات منضماً لها المنح مستبعداً من ذلك المصروفات وصافى الأقراض، وفى الواقع هناك عدة مفاهيم مستخدمة الآن ويبدو أن بينها تعارض. ومع هذا فإن العجز أو الفائض المستمد من تنظيم الدليل هو نتيجة شاملة للمركز المالى للحكومة ، كما أنه هو الذى نبحث عنه فى أغلب الحالات، سواء بالنسبة للموقف النقدى أو لميزان المدفوعات، هذا ولايمكن القول بأن العجز المذكور يمثل أدق مقياس لأثر الحكومة على الأحوال النقدية، إذ أن هذا يعتمد على الوسائل التى يمول بها العجز - أو الكيفية التى يوزع بها الفائض - بجانب الهيكل النقدى والظروف المحيطة فى وقت العجز، كما يتعين الإشارة أيضاً إلى أن هناك ثمة أسئلة تحليلية لايستطيع ذلك المفهوم عن العجز أو الفائض أن يجيب عنها، مثل الادخار الحكومى واقتراض الحكومة من النظام المصرفى وصافى أثر عمليات الحكومة على سائر أنحاء العالم ، ويرجع هذا فى الواقع إلى أنه لايوجد ثمة مفهوم وحيد للعجز أو الفائض له نفس المعنى لكل الناس، ولهذا فإن أفضل طريقة للإجابة على العديد من الأسئلة التحليلية والتى تثيرها العمليات الحكومية لايعطيه مقاس واحد، بل عدد من المقاييس، تم إعدادها عن طريق إعادة ترتيب

المجموعات الرئيسية للمدفوعات والمتحصلات لمواجهة أية احتياجات تحليلية ممكنة .

كما سبق القول فإن المبدأ التنظيمي الثالث - وهو تبويب التعاملات حسب طبيعتها المباشرة الفورية ، وليس حسب أثرها النهائي يسفر عن إطار شامل للأنواع الرئيسية من التحليل، ومع هذا وفي ظل هذه الأنواع الرئيسة من تبويب أكثر تفصيلاً يتطلبه الموقف لإعداد تفاصيل أكثر تساعد في عرض أعمال الحكومة عرضاً سليماً ، وهذا يعني بالتالي أنه يتعين تبويب الإيرادات والمصروفات والتمويل إلى أنواع متجانسة ، تعتمد على طبيعة التعامل ذاته أكثر من اعتمادها على الأثر النهائي. فأي خاصية ترى يمكن أن تستخدم ؟ إن اختيار الخاصية المتعلقة بالضرائب يعتمد على الوعاء الذي تفرض عليه - هل هو الممتلكات أو الدخل أو المبيعات أو التجارة الدولية وما إلى ذلك - بغض النظر عن البحث عن القطاع أو السعر أو الدخل الذي سيقع عليه العبء في النهاية وبالنسبة لتبويب الإنفاق تبويباً اقتصادياً، فإن الخاصية التي تستخدم هي نفس المعايير السابق شرحها بالنسبة للتعاملات غير القابلة للدفع - سواء أكانت بمقابل أو بدون مقابل، جارية أم رسمالية وما إلى ذلك أما بالنسبة لتبويب الإنفاق وظيفياً أو حسب الغرض من النفقة فإن الوظيفية المباشرة الفورية أو الغرض المباشر الفوري ، وهو موضع الاهتمام والتركيز - كأن يكون ذلك مثلاً هو الوقاية الصحية وليس الأثر النهائي للاستفادة من الإنفاق على الصحة أو الدخل، أما بالنسبة لتبويب التمويل فإن العمليات ترتب حسب أداة الدين التي تتبعها الحكومة أو حسب القطاع أو الطبقة التي تحمل صك الدين.

العلاقات بنظم المعلومات الأخرى:

إن الخطوط التنظيمية الثلاث التى ترتب عرض الإحصاءات عن مالية الحكومة يمكن أيضاً أن تعطى إمكانية لمعرفة العلاقة بين هذه الإحصاءات ونظم المعلومات الأخرى، فكيف إذن تنظر نظم المعلومات المذكورة للمبادئ التنظيمية الثلاث ؟

عند النظر إلى حسابات الحكومة عن الموازنة ، نجدها تتخذ الأساس القانونى أو المنظمى ، وليس الأساس الوظيفى . ونتيجة لهذا فإن استبعاد وظائف مشروعات الأعمال أو وظائف المنظمات المالية قد يكون أمراً ضرورياً لإعداد الإحصاءات عن مالية الحكومة بجانب إضافة أية وظائف حكومية تتم خارج الحسابات الموازنة وبالنسبة للمبدأ الثانى فنجد أن حسابات الموازنة تتضمن عادة تعاملات تتم بين الأجهزة الحكومية وبعضها البعض. كما قد تتضمن أيضاً تعاملات تحدث فى فترة زمنية مخالفة ، وبالتالى فإن الأمر يتطلب إجراء تعديلات كثيرة لخدمة الغرض الإحصائى، كذلك فإنه عند تبويب التعاملات نجد أن الحسابات الموازنية تسترشد أحياناً بمعيار قانونى – مثل الشخصية الاعتبارية المتعاملة أو الحساب المتعامل، البنود المشتراه أو البرنامج المختص – وهو معيار قد يرتبط أو لايرتبط بالتبويب حسب طبيعة التعامل ذاته.

هذا ومع إن إحصاءات مالية الحكومة تستمد دائماً من حسابات الموازنة فإن الإحصاءات بدورها تعطى بيانات تتركب منها حسابات الدخل القومى. وعلى وجه العموم فإن ثمة تقارب كبير موجود بين إحصاءات مالية الحكومة وبين الحسابات القومية فكلاهما يعرف الحكومة على أساس

الوظيفة التى تؤديها ، وذلك رغم أن إحصاءات مالية الحكومة تستبعد من نطاق عمليات الحكومة عدداً من وظائف المنظمات المالية ، تمارسها فعلاً وإن أبقتها الحسابات القومية فيها ونظراً إلى أن –الحسابات القومية تركز على إعداد الإحصاءات المدرجة (الموحدة) لكل قطاعات الاقتصاد القومى، فإنها تعدد بيانات الحكومة كغيرها من القطاعات، ومع هذا فثمة خلاف فى تنظيم بيانات الحكومة تقوم به إحصاءات مالية الحكومة ليعكس الطبيعة المنفردة للعمليات الحكومية وفى عمليات لا شبيه لها فى القطاعات الأخرى وبالنسبة للمبدأ الثانى، فنجد أنه بالنظر إلى أن الحسابات القومية تهتم بقياس الإنتاج وفقاً لأساس مشترك لجميع القطاعات فإنها لاتبحث فقط قياس المدفوعات الفعلية بين الحكومة وسائر قطاعات الاقتصاد القومى خلال فترة زمنية محددة ، بل إنها تصور أيضاً ما يتم تسليمه وسائر التدفقات فى الحكومة ، وكذلك التقديرات الخاصة بالماضى والمستقبل المتعلقة بالإنتاج خلال فترة محددة . هذا وقد تنشأ أيضاً بعض الفروق فيما يتعلق بتبويب التعاملات التى تختلف طبيعتها المباشرة والفورية وفق ما هو متبع فى إحصاءات مالية الحكومة عن استخدامها النهائى أو المفترض وفقاً لما هو مستخدم فى الحسابات القومية .

هذا وسنجد تقارباً أكثر مع الحسابات النقدية فيما يتعلق بالمبادئ الثلاث السابقة . إذ هناك تماثل بين الحسابات النقدية وإحصاءات مالية الحكومة فى مجال تعريف الحكومة وقياس المدفوعات خلال فترة زمنية محددة والتبويب حسب طبيعة التعامل، أما الفروق فإنها تظهر فقط فى التقييم ، نظراً إلى أن إحصاءات الحسابات النقدية مستمدة من تغيير الرصيد بين تاريخين، بينما إن إحصاءات مالية الحكومة تستند إلى الحركة التى تتم خلال الفترة.

هذا وبالنسبة لحسابات ميزان المدفوعات فلانجد خلافاً حول تعريف الحكومة حسب الوظيفة ، ولكن قد تنشأ بعض فروق تتعلق بقياس المدفوعات فى إحصاءات مالية الحكومة ، إذ أن حسابات ميزان المدفوعات تسجل هى أيضاً الحقوق والالتزامات التى قد تنشأ حتى مع عدم وجود مصدر للدفع يولدها .

تلك هى الأفكار التى تنطوى عليها دليل إحصاءات مالية الحكومة والتى أعدت لكى تواجه الحاجة إلى التحاليل المختلفة لإمكان اتخاذ قرار مالى سليم ، سواء بالنسبة لكل بلد على حده أو بالنسبة لما يطلبه كل من البنك الدولى وصندوق النقد الدولى من بيانات.

مرفق رقم (١)

تقسيم الموازنة العامة إلى :

١- ***موازنة نوعية جارية ورأسمالية .***

٢- ***أبواب الموازنة***

٣- ***المجموعات بكل باب من أبواب الموازنة***

٤- ***بنود كل مجموعة***

الموازنة الجارية

(نموذج رقم ١)

الاستخدامات الجارية	الإيرادات الجارية
الباب الأول - الأجور	الباب الأول - الإيرادات السيادية
الباب الثانى - النفقات الجارية	الباب الثانى - الإيرادات الجارية
	والتحويلات الجارية
المستلزمات السلعية	إيرادات خدمات
المشتريات بغرض البيع	إيرادات متنوعة
المستلزمات الخدمية	إيرادات محلية
التحويلات الجارية	إيرادات مشتركة
التحويلات التخصيصية	إيرادات النشاط الجارى
اعتمادات إجمالية	إعانات
فائض العمليات الجارية	إيرادات أوراق امالية
ضرائب دخلية	إيرادات تحويلية جارية
فائض محتجز	عجز العمليات الجارية
(احتياطيات)	عجز مرحل
حصة العاملين	إعانة سد عجز اقتصادى
فائض الحكومة	إعانة خدمات سيادية

الموازنة الرأسمالية

الاستخدامات الرأسمالية	الإيرادات الرأسمالية
باب ٢- الاستخدامات الاستثمارية	تمويل الاستخدامات الاستثمارية:
	باب - ٢- الإيرادات الرأسمالية المتنوعة
	- التمويل الذاتى
	- تمويل استثمارات الشركات المساهمة
	- إيرادات تحويلية رأسمالية
	- إعانة خدمات سيادية رأسمالية(*)
	باب ٤ - القروض والتسهيلات الائتمانية
	- قروض محلية
	- قروض ائتمانية
باب ٤- التحويلات الرأسمالية	تمويل التحويلات الرأسمالية
	باب ٣- الإيرادات الرأسمالية المتنوعة
	- التمويل الذاتى
	- إيرادات تحويلية رأسمالية
	- إعانة خدمات سيادية رأسمالية (*)
	باب ٤- القروض والتسهيلات الائتمانية
	- القروض المحلية

(*) تمثل هذه الإعانة عبئاً على الخزانة العامة كالقروض تماماً

الاستخدامات الجارية

باب (١) – أجور

باب (٢) – النفقات الجارية والتحويلات الجارية .

وينقسم إلى المجموعات التالية :

مجموعة (١) مستلزمات سلعية .

مجموعة (٢) مشتريات بغرض البيع

مجموعة (٣) مستلزمات خدمية .

مجموعة (٤) التحويلات الجارية .

مجموعة (٥) التحويلات التخصيصية

مجموعة (٦) فائض العمليات الجارية (ويتضمن فائض الحكومة)

الاستخدامات الرأسمالية

باب (٣) – استخدامات استثمارية .

باب (٤) – تحويلات رأسمالية .

الإيرادات الجارية

باب (١) – الإيرادات السيادية .

باب (٢) – الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية .

مجموعة (١) الإيرادات الخدمية .

مجموعة (٢) إيرادات متنوعة .

مجموعة (٣) إيرادات محلية .

مجموعة (٤) إيرادات مشتركة .

مجموعة (٥) إيرادات النشاط الجارى.

مجموعة (٦) إعانات.

مجموعة (٧) إيرادات أوراق مالية .

مجموعة (٨) إيرادات تحويلية جارية .

مجموعة (٩) عجز العمليات الجارية .

- عجز مرحل.
- إعانة سد عجز اقتصادى.
- إعانة خدمات سيادية .

الإيرادات الرأسمالية

باب (٣) - الإيرادات الرأسمالية المتنوعة :

مجموع (١) التمويل الذاتى.

مجموعة (٢) تمويل استثمارات الشركات التابعة .

مجموعة (٣) إيرادات تحويلية رأسمالية .

مجموعة (٤) إعانة خدمات سيادية رأسمالية .

باب (٤) - القروض والتسهيلات الأئتمانية :

مجموعة (١) قروض محلية .

مجموعة (٢) تسهيلات ائتمانية .

(نموذج رقم ٥)

الأجـــــور :

وتنقسم إلى المجموعات والبنود الآتية :

مجموع (١) أجور نقدية وبدلات.

بند ١- الوظائف الدائمة .

بند ٢- المكافآت الشاملة .

بند ٣- تكاليف المعارين.

بند ٤- تكاليف الأجازات الدراسية والمنح التدريبية .

بند ٥- المكافآت.

بند ٦- رواتب وبدلات.

مجموعة (٢) مزايا عينية ونقدية

بند ١- مزايا عينية .

بند ٢- مزايا نقدية .

(نموذج رقم ٦)

الباب الثانى

النفقات الجارية والتحويلات الجارية

مجموعة (١) المستلزمات السلعية

وتنقسم إلى البنود التالية :

بند ١- خامات.

بند ٢- وقود وزيوت وقوى محركة .

بند ٣- قطع غيار ومهمات.

بند ٤- مواد تعبئة وتغليف.

بند ٥- أدوات كتابية وكتب.

بند ٦- مياه وإنارة وكهرباء وغاز.

بند ٧- تجهيزات ومعدات صغيرة .

مجموعة (٢) مشتريات بغرض البيع

وتنقسم إلى البنود التالية :

بند ١- محلية .

بند ٢- خارجية .

مجموعة (٣) المستلزمات الخدمية

وتنقسم إلى البنود التالية :

بند ١- نفقات صيانة .

بند ٢- نفقات تشغيل لدى الغير ومقاولى الباطن.

بند ٣- خدمات أبحاث وتجارب.

بند ٤- نشر وإعلان ودعاية واستقبال.

بند ٥- نفقات طبع.

بند ٦- نقل وانتقالات عامة ومواصلات.

بند ٧- تأجير معدات ووسائل نقل.

بند ٨- تكاليف خدمات المصالح والمؤسسات.

بند ٩- اشتراكات وضرائب ورسوم أجنبية .

بند ١٠- تكاليف العلاقات الثقافية والتعاون الخارجي.

بند ١١- نفقات خدمية لغير العاملين ومواطنى ج . م . ع

بند ١٢- تكاليف البرامج التدريبية .

بند ١٣- نفقات غير منظورة وسرية .

بند ١٤- نفقات خدمية متنوعة .

مجموعة (٤) التحويلات الجارية

وتنقسم إلى البنود التالية :

بند ١- الضرائب والرسوم السلعية .

بند ٢- الإهلاك.

بند ٣- الإيجار.

بند ٤- فوائد محلية .

بند ٥ - فوائد خارجية .

بند ٦- فوائد سندات حملة الأسهم.

بند ٧- فرق فوائد محتسبة .

بند ٨- فرق إيجار محتسب.

بند ٩- فرق تقييم التغير فى المخزون.

بند ١٠- تحويلات جارية أخرى.

مجموعة (٥) التحويلات التخصيصية .

وتنقسم إلى البنود التالية :

بند ١- تبرعات .

بند ٢- إعانات للغير.

بند ٣- تعويضات وغرامات.

بند ٤- خسائر رأسمالية .

بند ٥ – مصروفات سنوات سابقة .

بند ٦– ديون معدومة .

بند ٧– مخصصات بخلاف الإهلاك

بند ٨– ضرائب عقارية .

بند ٩– تحويلات تخصيصية أخرى.

مجموعة (٦) فائض العمليات الجارية

وتنقسم إلى البنود التالية :

بند ١– ضرائب دخلية – الفائض المحتجز .

بند ٢– احتياطى قانونى.

بند ٣– احتياطى شراء سندات حكومية .

بند ٤– احتياطى تمويل المشروعات.

بند ٥– احتياطى عام.

بند ٦– احتياطى سداد القروض والمساهمة .

بند ٧– احتياطى ارتفاع أسعار الأصول.

بند ٨– احتياطى احتياطيات أخرى.

بند ٩– فائض مرحل.

الفائض الموزع

بند ١٠– حصة العاملين فى الأرباح.

بند ١١– حصة المؤسسة / الهيئة.

بند ١٢– حصة المساهمين.

بند ١٣– حصة المؤسسة نظير الإدارة والإشراف.

بند ١٤– فائض الحكومة .

الإيرادات الرأسمالية المتنوعة
على مستوى المجموعة والبند

مجموعة (١) التمويل الذاتى :

بند ١ – احتياطى قانونى.

بند ٢– احتياطى شراء سندات حكومية .

بند ٣– احتياطى تمويل المشروعات.

بند ٤– احتياطى عام.

بند ٥– احتياطى سداد القروض والمساهمة .

بند ٦– احتياطى ارتفاع أسعار الأصول.

بند ٧– احتياطيات أخرى.

بند ٨– فائض مرحل.

بند ٩– مخصص الإهلاك.

بند ١٠– مخصصات أخرى.

بند ١١– تكلفة أصول مباعة .

بند ١٢– نقص الرصيد المدين للدفعات المقدمة الخاصة بالاستثمار

بند ١٣– موارد أخرى للتمويل الذاتى.

مجموعة (٢) تمويل استثمارات الشركات التابعة .

بند ١– قروض خارجية .

بند ٢– مقابل دفعات مقدمة .

بند ٣- مخصص الإهلاك.

بند ٤- الاحتياطات.

بند ٥- تكلفة أصول مباعة .

بند ٦- مساهمة

(تابع نموذج رقم ١٠)

مجموعة (٣) إيرادات تحويلية رأسمالية :

بند ١- النقص فى المخزون السلعى.

بند ٢- نقص المدينون والأرصدة المدينة

بند ٣- زيادة الدائنين والأرصدة الدائنة .

نوع ١- موردون.

نوع ٢- أوراق دفع.

نوع ٣- دائنون متنوعون.

نوع ٤- دائنون مختلفون.

نوع ٥- أرصدة دائنة أخرى.

بند ٤ بنوك دائنة .

بند ٥- إيرادات رأسمالية أخرى.

نوع ١- المحصل من أقساط القروض المستحقة على الغير

نوع ٢- أخرى

مجموعة (٤) إعانة خدمات سيادية رأسمالية :

وهذه الإعانات تماثل - فى أثرها على الخزانة العامة - القروض

(نموذج رقم ١١)

بيان تفاصيل الباب الرابع - التحويلات الرأسمالية :

بند ١- مساهمة فى الشركات سواء لسداد التزامات على الشركات أو الاستثمارات الجديدة .

بند ٢- إقراض طويل الأجل من الاحتياطات الزائدة .

بند ٣- سداد قروض طويلة الأجل محلية .

بند ٤- سداد قروض طويلة الأجل خارجية .

بند ٥- دفعات مقدمة للاستثمار.

بند ٦- استثمارات مالية لشراء أوراق مالية .

بند ٧- الزيادة فى المخزون السلعى.

بند ٨- زيادة المدينين والأرصدة المدينة تشمل الإئتمان الممنوح من الجهة إلى الغير.

بند ٩- نقص الدائنين والأرصدة الدائنة سداد الائتمان الذى سبق أن أخذته الجهة من الغير.

بند ١٠- تحويلات رأسمالية أخرى.

بند ١١- عجز النشاط الجارى المرحل باعتبار أن عجز النشاط الجارى يمثل خسارة التشغيل ويتحمل بها رأس المال والاحتياطيات والمخصصات.

العلاقات التمويلية بين الموازنات فى الدولة

(أ) الموازنات الجارية العامة

الاستخدامات الجارية	المبلغ	الموارد الجارية	المبلغ
١- الأجور والمصروفات الجارية		٣- الإيرادات السيادية	×
منها : أ) المخصصات		٤- الإيرادات الأخرى	×
ب) الفوائد المسددة لصندوق الودائع		منها : أ) فوائد مسددة من صندوق الودائع	
٢- الفائض الجاري:		٥- العجز الجارى	
منه : أ) الاحتياطيات		منه أ) عجز معدل من الخزانة العامة	
ب) الفائض الحكومى		ب) عجز مرحل	
إجمالى الاستخدامات	xx	إجمالي الموارد الجارية	xx

(ب) الموازنة الرأسمالية العامة

الاستخدامات الرأسمالية	مبلغ	الموارد الرأسمالية	المبلغ
٦- الاستخدامات الاستثمارية	×	٨- الإيرادات الرأسمالية	
٧- التحويلات الرأسمالية	×	منها (أ) مخصصات	
منها (أ) سداد قروض لصندوق استثمار		(ب) الاحتياطات	٢/١
الودائع والتأمينات		(جـ) إعانة خدمات سيادية من الخزانة العامة	١/٢
(ب) سداد قروض للخزانة العامة		(د) أخرى	
(جـ) إقراض صندوق استثمار الودائع		٩- القروض والتسهيلات الائتمانية	
(د) تحويلات أخرى.		منها (أ) محلية من صندوق الودائع	
(هـ) العجز الجاري المرحل من حساب		(ب) محلية من الخزانة العامة	
العمليات الجارية		(جـ) خارجية	
إجمالى الاستخدامات الرأسمالية	xx	إجمالي الموارد الرأسمالية	xx

(جـ) موازنة صندوق استثمار الودائع والتأمينات

١- العمليات الجارية

الاستخدامات	مبلغ	الموارد	المبلغ
١٠- الفوائد المسددة إلي :		١١- الفوائد المحصلة من :	
		أ - أجهزة الموازنة العامة	أ/ب
أ - أجهزة الموازنة العامة .	٤/أ	ب- الخزانة العامة	
		١٢- عجز استثمار أموال الصندوق	
ب- أجهزة أخري يقترض منها الصندوق		يرحل إلي حـ/ رأس ماله	
إجمالي الاستخدامات الجارية للصندوق	xxxx	إجمالي الموارد الجارية بالصندوق	xxxx

(جـ) موازنة صندوق استثمار الودائع والتأمينات

٢- العمليات الرأسمالية

الاستخدامات	مبلغ	الموارد	المبلغ
١٣- إقراض إلي :		١٦- اقتراض من أوعية الادخار المحلي	
أ - أجهزة الموازنة العامة	٩/أ	أ - من أجهزة الموازنات	٧/ب
ب- الخزانة العامة		ب- من شهادات الاستثمار	
١٤- استثمار مال في شركات مشتركة		جـ- من أجهزة أخري	
العرب والأجانب		١٧- أقساط قروض مسددة :	
١٥- العجز الجاري والمرحل من العمليات	١٢	أ - من أجهزة الموازنات	٧/أ
الجارية			
إجمالي الاستخدامات الاستثمارية للصندوق	xxxx	إجمالي الموارد الرأسمالية بالصندوق	xxxx

د – موازنة الخزانة العامة

نتائج تمويل الموازنات

الاستخدامات	المبلغ	الموارد	المبلغ
١٨– عجز الموارد عن الاستخدامات أ – العجز الجاري بالموازنات ب– إعانة رأسمالية للموازنات جـ– قروض الموازنات	 ٥/أ ٨/جـ ٩/ب	١٩– الفائض المسدد	٢/ب
إجمالي الأعباء على الخزانة العامة من أجهزة الموازنات	xx	إجمالي الموارد من أجهزة الموازنات	xx
٢٠– التزامات الخزانة العامة		٢١– موارد خاصة بالخزانة العامة	

الباب الخامس

السياســة الماليــة

الفصل الرابع عشر

مفهوم السياسة المالية

تستمد السياسة المالية أصلها من نظرية تحديد الدخل الإجمالى وتبنى هذه النظرية ببساطة على فرض مألوف يقرر بأن مجمل الناتج القومى يساوى الاستهلاك زائد الاستثمار زائد الإنفاق الحكومى أى أن :

م ن ق = س + ث + ق

وهناك مستوى معين من مجمل الناتج القومى يصل فيه المجتمع إلى مستوى التوظف الكامل، فإذا كان الإنفاق الإجمالى (س + ث + ق) لايكفى لتحقيق التوظف الكامل، فإنه يتعين زيادة (ق) بالمقدار المطلوب لتحقيق هذا الهدف، وهذا هو جوهر فكرة السياسة المالية .

ويلاحظ أن (ق) فى (س + ث + ق) تعبر عن مشتريات الحكومة من السلع والخدمات، وبعض نقاش السياسة المالية يحوم حول تفسير هذه الحقيقة، ويعالج (ق) كما لو كانت تخضع كلها لقرار من قرارات السياسة المالية *Policy Decision* بل الحقيقة أن الإنفاق الحكومى يعالج مباشرة فى موضوع السياسة المالية .

ونادراً ما يعنى بمباشرة السياسة المالية فى الكتابات الاقتصادية ، أى شيء غير سياسة التثبيت أو الاستقرار *Stability Policy* ففى أثناء الحرب العالمية الثانية استخدمت نظرية «كينز» ، فى تحديد الدخل كمرشد عام للسيطرة على الأسعار *Price Control* قام الاقتصاديون خلال هذه الفترة بتقدير «الفجوة التضخمية » أى مقدار الزيادة فى الطلب على السلع

الاستهلاكية عن العرض بالأسعار الجارية ، ويمكن استخدام نفس النظرية في وضع إطار شامل لما يكون عليه اقتصاد ما في المستقبل في تكييف نفسه وتعبئة موارده لمواجهة الأزمة التي قد يتعرض لها الأمن القومي لهذا الاقتصاد في المستقبل، ومنطق النظرية محايد إذ أنه لايحدد السياسة التي يجب إتباعها، وتبين النظرية ما يمكن للحكومة عمله وليس ما ينبغي عليها عمله ، فالحكومة تستطيع تحقيق أي مستوى مرغوب للطلب الإجمالي ولكن هل يتعين أو ينبغي عليها أن تقوم بذلك؟ فإن الأمر يرجع إلى المقارنة بين موضوع الاستقرار أو الثبات وبين أهداف السياسة الاقتصادية الأخرى.

٢-١ - السياسة المالية النظرية أو التجريدية :

لقد بنيت نظرية السياسة المالية عند مستويات مختلفة من التجريد، وفي أحد أطراف هذه المستويات هناك ما يسمى بالسياسة المالية النظرية أو التجريدية ، وفي هذه الحالة يفترض توافر العلم بجميع مقادير المعاملات والمعالم مثل الميل الحدي للاستهلاك وسلوك المستثمرين، لذلك فإن السياسة المالية النظرية يمكن أن تبين بالتحديد حجم تدخل الدولة لتحقيق والمحافظة على ثبات الاقتصاد القومي عند مستوى التوظف الكامل، ولقد قام العديد من أصحاب العقول والفكر بفحص واختبار هذه النظرية وفي حدود قيودها المفروضة عليها لم يعد هناك أي مجال لمجادلتها، ولم تعد هناك حاجة إلى إعادة ذكر منطوق نظرية الدخل أو قواعد السياسة المالية النظرية ، إذ أن معظم الكتب المدرسية التي تعالج مبادئ علم الاقتصاد تناولتها بالعرض، كذلك فإن المشكلة الحقيقية للسياسة المالية الحقيقية أو العملية تحوم حول موضوعات أخرى.

إلى أى حد يمكن للسياسة المالية النظرية أن تقودنا إلى قرارات سياسية متماسكة ، مثل القرارات التى يود مجلس الشعب أن يتخذها هذا العام؟ والإجابة المتوقعة هو أن هذه السياسة لاتلاقى نجاحاً فى الوصول إلى مثل هذه القرارات التطبيقية فهل يعنى ذلك أننا باستخدامها نصل إلى الأسوأ أو إلى الأفضل؟ والحقيقة أن ذلك يعتمد على الفلسفة الاقتصادية . فالفجوة بين النظرية الاقتصادية البحتة والتوصيات السياسية العملية موجودة فى كل مكان وليست شيء غريب خاص بالسياسة المالية وحدها ولكن يجب الإشارة إلى هذا التحذير مرة أخرى نتيجة لزيادة التفاؤل السائد بين الاقتصاديين تجاه السياسية المالية .

وتصل السياسة المالية النظرية إلى أكثر تعبيراتها وفرة وغزارة فى كتابة الاقتصادى المتحرر ابا ليرنر *Abba Lerner* الأستاذ بكلية روزفلت بالولايات المتحدة(1). حيث يطلق عليها المالية العملية *Functional* ويقرر أن على الحكومة أن تعدل من إجمالى إنفاقها حتى تقضى على البطالة والتضخم وبهذه البساطة يعلن هذا الاقتصادى أن الإنفاق الحكومى والضرائب وطبع النقود يجب أن تلعب دورها فى التأثير على إنفاق المستهلكين ورجال الأعمال ليصل إلى حجم الإنفاق المناسب.

٢-٢ : نماذج السياسة المالية وعيوبها:

اتجهت بعض تحليلات السياسة المالية إلى استخدام بناء وعرض النماذج الإحصائية لمجمل الناتج القومى، ولقد أدت هذه النماذج دور بارع فى العرض النظرى، وفى عصر تقدمت فيه الأساليب الرياضية وكثرت

(1) Abba P. Lerner, "Functional Finance and the Federal Debt, "Social Research, February, 1943).

البيانات الإحصائية والحاسبات الإلكترونية بدت النماذج وكأنها صور أولية لشيء مؤثر يأتى فى المستقبل.

والحقيقة إن استخدام الصور البسيطة للنماذج الإحصائية بدأ منذ زمن بعيد يدرس فى الفصول الدراسية ويوجد الكثير منها فى كتب الاقتصاد المعاصرة وتمثل البيانات الواردة فى النماذج الإحصائية تقديرات لأحجام الإجماليات «الاستهلاك والاستثمار» وغيرها، فى الماضى [illegible] تحتوى على بيانات تمثل تقديرات للمعالم والمؤشرات يمكن استخدامها فى التنبؤ أو كأداة لوضع السياسة أو كليهما معاً.

ويلاحظ أن نماذج مجمل الناتج القومى فى عام ١٩٤٥، استخدمت فى التنبؤ لفترات بعيدة تجعل من الصعب التأكد من سلامتها بل وتعطى [illegible] شديداً وصعوبة فى الرؤية . وفى نفس الوقت على وجه التقريب بدأ الاقتصاديون ينظرون بالنقد إلى استخدام النماذج فى السياسة المالية فنماذج السياسة المالية تحتوى على القيود التالية :

١- إنها تخلط بين الآثار المثبتة *Impaoe Effects* والآثار طويلة الأجل أى أنها لاتسمح بفجوة تشغيل لأى سياسة تثبيت فالنماذج تبين علاقات توازن ولكنها لاتبين الفترة التى تستغرقها وماذا يحدث لو أن الاقتصاد القومى قد تحرك بعيداً عن التوازن فى ظل البطالة إلى التوازن فى حالة التوظف الكامل.

٢- دائماً ما يترك بناة النماذج شيئاً ما جانباً، وهم مضطرون إلى ذلك لأن عدد المتغيرات كبير جداً بحيث يصعب ضمهم جميعاً، ويفترض ثبات تلك المتغيرات التى يصعب قياسها كمياً مثل توقعات المستهلكين ورجال

الأعمال أو تلك التى كان سلوكها هادئ فى الماضى القريب، ولكن تجاهل بعض المتغيرات له طرق ينتشر بها فى الحياة وتجعله يتغير بحدة مما يفسد التنبؤ ويسفه من مقترحات السياسة .

٣- وتحتوى النماذج على بعض الفروض الكمية حول حجم المضاعف فمثلاً على ضوء المعلومات المتاحة لايمكن معرفة هذه الأمور ، وبالتالى ولنفس هذا السبب وحدة ، فإن نتائج السياسات المستخلصة من النماذج يمكن أن تحتوى على أخطاء كبيرة .

والنماذج ليست عديمة الفائدة ، إذ يكفى أن يرجع الإنسان إلى أفضل ما أثير من نقاش فى منتصف الثلاثينيات ليتحقق من مدى التقدم الذى أحرز فى فهم الأمور الاقتصادية بعد هذه الفترة ولاشك أن النماذج قد ساهمت بقدر كبير من الفهم الاقتصادى. فهى بمثابة جهاز للفكر المتأن المتقن الذى ينتقى المتغيرات المناسبة ويعطى أفضل التقديرات الكمية . وربما أنشأت مثل هذه النماذج من أجل تحقيق الأغراض التى عقدت أصلاً عليها، لتبين مقدار المجهودات المطلوبة لانتشال البلد من كساد عميق وركود شديد.

٢-٣: القواعد وحرية التصرف أو الاختيار فى السياسة المالية :

إن أول ما اقترح من توصيات السياسة المالية سمى تعويضى أى أن الحكومة تقوم بالتعويض عن النقص فى الطلب الإجمالى بعد السماح مقدار من الاستهلاك الخاص والاستثمار، وينظر إلى الإنفاق الحكومى على أنه يملأ فجوة واسعة ، ففى السنوات الأولى التى تلت الحرب بدأ الاقتصاديون يدركون أن المشكلة هى واحدة من مشكلات الاستقرار والموازنة ، أكثر من أن تكون مشكلة ركود دورى، ولذا فإن مهمة التنبؤ الاقتصادى الناجح كانت

للأسف غاية الصعوبة ، ومن ثم فإنه يمكن الاعتماد بعض الشيء على عوامل الاستقرار الذاتى. كذلك أدرك الاقتصاديون الحقيقة فى أن القادة من رجال الأعمال والسياسيين لم يكونوا راغبين (كما ظلوا كذلك) فى التنازل أو التغاضى عن قاعدة الميزانية السنوية المتوازنة *Annually Balanced Budget*.

وطبقاً لذلك كان هناك فى أواخر الأربعينات وفى الخمسينات بحث عن قاعدة أو مجموعة قواعد التى إذا أتبعت فإنها تؤدى إلى اتجاه حجم الإنفاق الحكومى والضرائب إلى أن تسلك الطريق الذى ينتهى إلى استقرار الاقتصاد القومى. وهناك مدخلان للسياسة المالية سنتولي عرضهما بإيجاز أحدهما يخضع لقاعدة أو قانون والآخر يرتبط بصيغة معينة .

٢-٤ : السياسة المالية طبقاً لقاعدة أو قانون :

فى مثل هذه الأحوال توضع الخطوط العامة للسياسة المالية لتؤكد على تحقيق بعض الأهداف مثل تحقيق مستوى عالى ومتزايد فى التوظف عند أسعار مستقرة . ويلاحظ أننا أشرنا إلى كلمة مستوى عالى من التوظف ولم نشر إلى مستوى التوظف الكامل، كهدف من أهداف السياسة المالية ، ذلك أنه ينبغى الموائمة بين تحقيق مستوى مرتفع من التوظف وبين تحقيق قدر من الاستقرار فى الأسعار.

ولذا فمن أهم الأهداف التى تسعى إلى تحقيقها السياسة المالية مستوى مرتفع من التوظف، أسعار مستقرة ، تقدم اقتصادى ويتعين على السياسة المالية أو سياسة الموازنة أن تعمل على خفض الدين العام . ويعنى ذلك أن معدلات الضرائب يجب أن توضع بالطريقة التى تضمن تحقيق فائض فى

الموازنة العامة عند مستويات الدخول المرتفعة والمستويات المرتفعة من التوظف ومن ثم تسهم فى تخفيض الدين أى تثبيت أسعار الضريبة بينما ترك متحصلات الضريبة لتتغير مع الدخل القومى.

لذلك فإن أهمية توصيات السياسة تكمن وراء فكرة قاعدة السياسة ، والقاعدة هنا هى ثبات أسعار الضريبة بشرط عدم تعديلها إلا فى حالات ستجابتها لتغير رئيسى أو أساسى فى السياسة القومية .

٢-٥: المرونة الذاتية والمرونة المقيدة بصيغة معينة :

قد تحتوى النظم المالية أوضاعاً ضريبية تضمن تلقائية النظام ويكمن فيها عوامل الاستقرار أو التثبيت الذاتى، فتصاعد الضريبة يوائم المتحصلات الضريبية حسب الأحوال الاقتصادية ، ففى فترات الرواج حيث يزيد الطلب تزيد متحصلات الضريبة ويخصص جزءاً من هذا الطلب وفى فترات الكساد حيث يضعف الطلب تنخفض متحصلات الضرائب لتخفف العبء على الدخول الضعيفة وفى ذات الوقت يكفل نظام مدفوعات الرفاهية من إعانات ومعاشات زيادة حجم هذه المدفوعات فى فترات الكساد وانخفاضها فى أوقات الرواج .

لذلك فإن عوامل الاستقرار الذاتى ***Built in Stabilizers*** تعطى انظام مرونة تلقائية حيث تنخفض متحصلات الضرائب وترتفع أحجام ..عاق عندما تزيد البطالة . وفى هذا لايوجد فيصل زمنى بين حدوث ..شكلة وإدراك المسئولين عن السياسة المالية بضرورة اتخاذ الإجراءات الكفيلة لحل هذه المشكلة أو ما يسمى بفيصل التعرف أو التمييز ***Recognition Lag*** .

وتواجه هذه المثبتات الذاتية جانباً ملموساً من التغيرات فى مجمل الناتج القومى، ولكنها تخفف من حدة التغيرات ولاتقضى عليها كلية ، ولذلك فإنها بمثابة مهدءات أكثر منها مثبتات، لذلك تعتبر المثبتات التلقائية مجرد خط الدفاع الأول، ويجب تعضيدها بمقاييس إضافية من مقاييس السياسة المالية، ولكن مراحل الإجراءات التشريعية مرهقة وبطيئة ، ولذا اقترح مجموعة من الاقتصاديين ما يسمى بالمرونة المرتبة بصيغة *formula Flexibility* ، وهى تعديل لفكرة القاعدة ، وتعنى المرونة المقيدة بصيغة أن السلطة التشريعية تقوم بتعديل قانون الضرائب مثلاً ، بحيث يسمح للمعدلات (أو الإعفاءات أو كليهما) أن ترتفع أو تنخفض تبعاً لقياس اقتصادى مناسب، وهذه هى فكرة الصيغة ويمكن استنباط العديد منها . فيمكن الربط بين معدلات الضرائب وحجم البطالة أو إلى الرقم القياسى للإنتاج الصناعى أو حجم استثمار منشآت الأعمال، كذلك يمكن ربط التعويضات المدفوعة للبطالة ببعض المؤشرات الاقتصادية .

٢-٦ السياسة المالية والموازنة القومية :

ومن مداخل السياسة المالية الأخرى ذلك المدخل الذى يسترشد باستمرار خطط اقتصادية قصيرة وطويلة المدى بدلاً من الاسترشاد بقاعدة معينة أو قانون.

وفي ذلك توفق الموازنة العامة داخل دولاب التخطيط كعجلة موازنة فى الموازنة القومية الاقتصادية .

والموازنة الاقتصادية القومية هى مسح لإجمالى الاقتصاد القومى من خلال حسابات الدخل القومى، وتحتوى الموازنة القومية على أربعة قطاعات مترابطة :

١- المستهلكين بدخولهم بعد خصم الضرائب وإنفاقهم ومدخراتهم .

٢- منشآت الأعمال بأرباحهم المحتجزة واحتياطيات الإهلاك واستثماراتهم في الإحلال والتجديد والاستثمارات الجديدة .

٣- صافى (موجب أو سالب) مساهمات التجارة الخارجية .

٤- الحكومة بمتحصلات الضرائب ومشترواتها من السلع والخدمات والمدفوعات التحويلية . والحقيقة أن هناك خطأ فى تسمية هذا الشيء بالموازنة ، أن كلمة ميزانية إنما تقترح رقابة أو سيطرة أحد الأفراد أو المؤسسات على مجموعة من الموارد، فالمستهلكين لهم ميزانيات والشركات لها ميزانيات وكذلك الحكومة .

فالموازنة تعنى الحكمة والبصيرة والحساب الرشيد وعمل البرامج لكل تصرف، وتعظم أهمية هذا النوع من الموازنة فى عمليات التخطيط وفى ظروف الحروب وعندما يكون هناك قصور فى الموارد.

ولازال بعض الاقتصاديين ينظر إلى السياسة المالية باعتبارها الوسيلة للسيطرة على أو على الأقل التأثير على الموازنة الاقتصادية القومية . ويعتبرون السياسة المالية مركز السياسة الاقتصادية كوسيلة لتحقيق الثبات والاستقرار للاقتصاد القومى والتنسيق بين برامج السياسة الرئيسية وتنمية الموارد، والأمن القومى وغيرها من البرامج الأخرى.

وتكمن الفلسفة الاقتصادية هنا فى الحاجة إلى إعطاء الحكومة صلاحيات توجيه الاقتصاد القومى لتحقيق الأهداف القومية للمجتمع والحاجة إلى إجراء حكومى لتصحيح السوق.

وهذا المدخل للسياسة المالية يعتبر مسألة الاستقرار والثبات من سنة إلى

أخرى مسألة منتهية وينظر إلى مستقبل الاقتصاد القومى ، ولهذا فإن التنبؤ طويل الأجل بجانب النظرة قصيرة المدى تمثل جانباً ذات أهمية خاصة للسياسة . وفى هذا يعمل إسقاط لكل من الإنفاق الاستهلاكى والاستثمار والإنفاق الحكومى فى المستقبل على ضوء مجموعة من الأهداف القومية الواضحة المتناسقة والقابلة للتحقيق.

الفصل الخامس عشر

التمويـــــل بالعجـــــز

تحقق الموازنة العامة عجزاً فى حاجة زيادة الإنفاق الحكومى عن الموارد الحقيقية المتاحة لتمويل هذا الإنفاق. وعموماً فإن مصادر تمويل هذا العجز متعددة لكنها تختلف فى آثارها التوسعية حدة ونوعاً. وحتى يمكن التخفيف من الآثار الضارة لهذا العجز وخاصة فى الاقتصاديات التى تعانى من مشكلة التضخم والعجز فى ميزان المدفوعات يتعين توخى الحكمة فى اختيار مصادر التمويل التى تؤكد تناسب المعروض النقدى مع تدفق تيار السلع والخدمات فى الاقتصاد القومى ووضع السياسات المالية والنقدية التى تكفل الموازنة بين الآثار التوسعية والآثار المضادة لها. والحكمة تكمن هنا فى التأكد من أن مصادر التمويل تساندها مدخرات حقيقية أو تقابلها قروض تضمن ورود منتجات تساهم فى زيادة المعروض السلعى بشكل يتناسب مع تدفق التيار النقدى.

ولعل أهم ما يعنينا عند مناقشة قضية التمويل بالعجز هو التفرقة بين الأثر التضخمى للتمويل عن طريق التوسع فى الائتمان (بمعنى بيع سندات إلى البنوك التجارية) وبين الأثر الغير تضخمى للتمويل باستخدام مدخرات حقيقية (بمعنى: بيع سندات إلى الجمهور خارج النظام المصرفى) ولذا يجب إيضاح الفرق بين طرق التمويل المختلفة .

وعموماً فإن هناك أربعة طرق رئيسية لتمويل عجز الموازنة العامة :

١- سحب الخزانة لأرصدة نقدية على المكشوف.

٢- بيع سندات للمستثمرين خارج القطاع المصرفى.

٣- بيع سندات للبنوك التجارية .

٤- بيع سندات للبنك المركزى.

وبصرف النظر عن تحديد أى من هذه الطرق تستخدم ، فإن العجز فى الموازنة يصاحب عادة بزيادة مساوية فى صافى الأصول المالية لدى جمهور المستثمرين خارج النظام المصرفى، هذه الزيادة تظهرها البيانات الإحصائية كمدخرات :

١- فعند تمويل العجز عن طريق السحب من أرصدة الخزانة النقدية ترتفع الأرصدة النقدية لدى الجمهور بنفس مقدار العجز.

٢- وعند تمويل العجز عن طريق بيع سندات حكومية إلى المستثمرين خارج النظام المصرفى، ونتيجة لقيام الخزانة بإنفاق حصيلة بيع هذه السندات تعود أرصدة جمهور المستثمرين إلى وضعها الطبيعى حيث ترتفع بنفس المقدار المنفق. ولكن الفرق يظهر هنا فى زيادة الأصول المالية التى يحتفظ بها الجمهور فى شكل سندات حكومية ، وقد تفضل هذه الطريقة من طرق تمويل العجز باعتبارها غير تضخمية .

٣- أما عن الطريقتين الثالثة والرابعة من طرق تمويل العجز، أى بيع سندات للبنوك التجارية أو البنك المركزى فإنها تعتبر طرق تضخمية وتحتاج إلى مزيد من الدراسة والتمحيص.

وذلك أنه عند تمويل العجز عن طريق بيع سندات إلى البنوك التجارية ، تسدد هذه البنوك قيمة السندات بخلق ودائع تحت الطلب لحساب الخزانة ، والتى تضاف (عند إنفاقها) إلى مقدار ما يحتفظ به الجمهور من النقود. ولكن إلى هذا الحد ليس لدينا إلا القليل من المعلومات التى توضح آثار هذه الطريقة من طرق التمويل إلى أن يتيسر لنا التعرف على المصدر الذى حصلت منه البنوك التجارية على الاحتياطيات المطلوب الاحتفاظ بها مقابل هذه الودائع.

فلو فرضنا أن جملة ما يحتفظ به البنك من احتياطيات يتحدد بمقدار ثابت، فإن البنوك التجارية تستطيع شراء المزيد من السندات الحكومية عن أحد طريقين:

١- إما أن تبيع للجمهور مقدار مساوٍ من الأوراق المالية التى فى حوزتها، ومن ثم خفض الأرصدة النقدية لدى الجمهور، وفى هذه الحالة تكون النتيجة مشابهة تماماً لما يحدث عند تمويل العجز بالطريقة الثانية ، أى أن مقدار ما فى حوزة الجمهور من أرصدة نقدية يظل على ما هو عليه، ولكن تزيد الأوراق المالية التى يحتفظ بها بمقدار العجز ، وأما

٢- أن تلجأ البنوك إلى خفض حجم إقراضها للجمهور خارج القطاع المصرفى، وعندئذ تنخفض التزامات الجمهور للبنوك التجارية ، ويعنى ذلك بالتالى زيادة صافى الأصول المالية لدى الجمهور.

ومن ناحية أخرى يمكن للبنك المركزى طرح المزيد من الاحتياطيات بمقدار مساو تماماً لقيمة مشتريات البنك التجارى من الدين الحكومى الجديد. فإذا تم ذلك عن طريق الشراء من السوق المفتوحة فإن أثر ذلك يشابه إلى حد كبير ما كان يحدث عند شراء البنك المركزى للسندات الحكومية مباشرة (أى بالطريقة المشار إليها سابقاً) .

ومن الواضح أن إتباع هذه الطريقة الرابعة من أسلوب تمويل العجز يمكن أن يؤدى بل سوف يؤدى حتماً إلى مضاعفة التوسع فى الائتمان. حيث تزيد ودائع الأفراد أساساً بمقدار العجز نفسه ، وعلى كل فإن البنك لن يحتاج إلا إلى جزء من الاحتياطيات المطلوب إضافتها لتغطية الودائع الجديدة التى نشأت مقابل سداد ثمن السندات. وقد يتجه الجزء الباقى من

هذه الاحتياطيات إلى تمويل التوسع فى الأئتمان للأفراد، ومن ثم ارتفاع آخر فى الودائع الناشئة من هذا التوسع فى الأئتمان. غير أن هذا يمكن مقابلته بزيادة التزامات الأفراد تجاه البنوك التجارية دون أن تترك أية آثار إضافية على صافى الأصول المالية للأفراد.

ولايقتصر الأمر بطبيعة الحال، على ما ذكر سابقاً، إذ توجد هناك مجموعة كبيرة من البدائل التى تمثل حلاً وسطاً بين طرفى نهايتين *Extsemes* الأولى عدم إضافة أية احتياطيات والثانية إضافة مزيد من الاحتياطيات مساوٍ لمقدار العجز. إذ يمكن للبنك المركزى مثلاً خلق احتياطيات إضافية تكفى لمجرد تغطية الودائع الجديدة الناشئة من شراء السندات أو يمكن للبنك المركزى إضافة مقادير إضافية كبيرة كانت أم صغيرة، من هذه الاحتياطيات.

وإن كان يمكن الحكم مباشرة ضد تمويل العجز عن طريق بيع السندات الحكومية إلى البنوك التجارية دون التمييز بين هذه البدائل. إلا أن مثل هذه النظرية تفترض مسبقاً ، أن كل مشتريات البنوك التجارية للسندات الحكومية تضخمى بطبيعته ، ولكن السؤال الهام المطروح للإجابة لايكمن وراء شراء البنوك للسندات من عدمه . ولكنه يرتبط أساساً بالسياسة التى يتبعها البنك المركزى بعد ذلك .

فمن الواضح أن كل طريقة من الطرق المشار إليها سابقاً. إنما تنتهى بزيادة فى صافى الأوراق المالية التى فى حوزة الجمهور بمقدار مساوٍ تماماً لمقدار العجز ، ومعنى ذلك أن العجز قد مول باستخدام مدخرات الأفراد. ولكن هذا أمر تعريفى *Definitional* بحت لايساعد كثيراً فى التحليل

الاقتصادى، ولذا فإننا نحتاج إلى تحليل آثار كل من الطرق المختلفة للتمويل على الاقتصاد القومى.

فعند تمويل العجز مثلاً ، عن طريق بيع السندات مباشرة إلى الجمهور، أو بيعها للبنوك التجارية دون إضافة فى الاحتياطيات ترتفع أسعار الفائدة حتماً ، ويؤدى ذلك إلى تقييد إنفاق الجمهور ، ومن ثم مضاهات جزء من الآثار التوسعية للعجز نفسه . ولكن إذا زادت احتياطيات البنوك ، ومن ثم أمكن شراء السندات دون زيادة فى أسعار الفائدة عندئذ لن تكون هناك أية آثار مضادة للآثار التوسعية للعجز. وإذا أضيفت مقادير أكبر من الاحتياطيات (عن طريق بيع السندات للبنك المركزى مثلاً) فإن النتيجة تنعكس فى آثار توسع نقدى إضافة إلى آثار التوسع المالى.

لذا فنحن بصدد نوعين من الآثار :

أ) آثار ترتبت على تغيرات مالية (مثل خفض الضرائب أو زيادة الإنفاق الحكومى) والتى ينشأ عنها عجز ومن ثم تحدث آثار توسعية .

ب) وآثار نتجت عن الطريقة المستخدمة لتمويل العجز والتى تعتمد أساساً على سياسة البنك المركزى. والتى قد تكون مضادة للآثار التوسعية (فى حالة عدم إضافة احتياطيات جديدة) أو محايدة أو معضدة للآثار التوسعية للعجز .

وحتى يمكن تحديد السياسة التى يتعين على البنك المركزى إتباعها فيما يتعلق باحتياطيات البنوك التجارية ، لابد من أن نأخذ فى الاعتبار الوضع الاقتصادى المهيئ لحدوث العجز، فلوحدث هذا العجز من جراء انخفاض الدخل القومى، ومن ثم انخفاض إيرادات الدولة على أثر كساد، فإن أسعار

الفائدة تتجه إلى الانخفاض حتى فى حالة ثبات كمية الاحتياطيات. وقد يكون مناسباً فى مثل هذه الظروف، بل ومن المفضل أن تتبع السلطات النقدية المركزية سياسة توسعية هادفة وفعالة ، بمعنى إتاحة الفرصة لزيادة احتياطيات البنوك التجارية حتى يمكن لأسعار الفائدة الهبوط ولو بمعدلات أكبر مما كان لها أن تنخفض بها فى حالة ثبات هذه الاحتياطيات.

ومن الناحية الأخرى، إذا نشأ هذا العجز نتيجة لظروف قومية طارئة تتطلب المزيد من الإنفاق، وفى وقت يكون الاقتصاد قد وصل فعلاً إلى حد التوظف الكامل - فإنه من المناسب بل ومن المفضل كذلك وضع سياسة مضادة للآثار التوسعية للعجز ، وذلك بتقييد السياسات السالبة والتى قد تعنى عدم زيادة (أو ربما خفض) الاحتياطيات، وفى الحقيقة يجب فى هذه الحالة تلافى العجز أساساً وبالدرجة الأولى.

ومن ناحية أخرى فإن ظهور العجز نتيجة لتغيرات مالية تهدف إلى دفع الاقتصاد القومى على التحول من حالة الطاقات العاطلة إلى توظف كلى لايتفق بأى حال من الأحوال مع الحالتين المذكورتين سابقاً. فزيادة الإنفاق الحكومى، أو خفض معدلات الضريبة (التى تحدث العجز) تؤدى إلى زيادة الدخول والأنشطة الإنتاجية والتجارية . وزيادة هذه الأنشطة يؤدى بدوره إلى زيادة عادة فى الطلب على النقود والائتمان (والتى إذا لم يصاحبها زيادة فى احتياطيات البنك) تؤدى إلى رفع أسعار الفائدة وتقييد الائتمان. ولهذا فإن تمويل العجز تحت ظروف قيود نقدية يحتوى جزئياً على آثار مضادة لما يحدثه من توسع ودفع للأنشطة وبعبارة أخرى فإننا نحتاج إلى خفض فى الضرائب بدرجة كبيرة أو زيادة فى الإنفاق الحكومى لتحقيق مستوى معين من الدخل والعمالة بشرط أن يصاحب هذه السياسة المالية سياسة نقدية

مفيدة . فأى ارتفاع فى أسعار الفائدة أو انخفاض فى الأئتمان على أثر خفض فى الضريبة ، مثلاً، يؤدى إلى خفض طلب الأفراد على الإسكان وغير ذلك من بنود الإنفاق المختلفة ، ومن ثم يخفف من الآثار التوسعية للسياسة المالية .

وجدير بالملاحظة أنه حتى إذا لم يقم البنك بإضافة أية احتياطيات، ومن ثم تضطر البنوك إلى بيع السندات إلى الجمهور، فإن ارتفاع أسعار الفائدة الذى ينتج عن ذلك يعطى أثر جزئى مضاد للآثر التوسعى للعجز، فإذا نشأ العجز عن طريق خفض الضرائب مثلاً، فإن الأثر التوسعى هو زيادة الدخل القابل للتصرف ، وبالتالى زيادة السيولة لدى المستهلكين. ويحدث هذا على كل الأحوال بصرف النظر عن طريقة تمويل العجز. غير أن مكونات (وليس حجم) الزيادة فى الأصول السائلة يعتمد على طريقة التمويل، والحقيقة أن الآثار التوسعية لخفض الضريبة والتى تمول بدون زيادة فى احتياطيات البنك تقابل بأكملها عن طريق بيع مقدار مساوى من السندات إلى الجمهور. والفكرة التى تنادى بأن الزيادة فى النقود التى أتيحت للمستهلكين بخفض الضريبة التى تستقطع منهم ثانية عن طريق بيع السندات، يجانبها الصواب، ذلك أنها تربط بين آثار الزيادة فى الدخل القابل للتصرف وبين آثار الزيادة فى صافى الأصول السائلة (والتى تضع المستهلك فى وضع أفضل) من حيث حرية الاختيار فى مبادلة هذه الأصول والتى يقوم فيها مشترى السندات بتحويلها من إحدى صور أصوله (نقدية) إلى نوع آخر (سندات) .

ويلاحظ أننا تجاهلنا فى هذا التحليل آثار ميزان المدفوعات والحقيقة أن هذه الآثار لها دور هام فى السياسات المالية والاقتصادية وخاصة فى الآونة الحديثة .

وحيث أن الاختلافات الدولية فى أسعار الفائدة قصيرة الأجل والتى تؤثر فى تدفق الأموال قصيرة الأجل فقد يكون من المفضل أو من الضرورى (على حسب حالة ووضع البنود الأخرى فى ميزان المدفوعات) الاحتفاظ بأسعار الفائدة المحلية فى مستوى أعلى مما كان يفضل أن تكون عليه من وجهة نظر السياسة المحلية منفردة . ولذا يجب الموازنة بين الآثار المحلية لتسهيل السياسات النقدية وضرورة أو مدى قبول الخسارة فى الاحتياطيات الدولية .

ويجب الإشارة إلى أن أسعار الفائدة قصيرة الأجل هى التى تؤثر فى تدفق رأس المال، ولكن أسعار الفائدة طويلة الأجل هى الأكثر أهمية بالنسبة للاقتصاد المحلى، ولذا عندما نضطر إلى اللجوء إلى العجز لانعاش الاقتصاد المحلى ، بينما تدعو حالة ميزان المدفوعات إلى تمويل هذا العجز بطريقة تؤدى إلى رفع أسعار الفائدة ، قد يكون من الأنسب للخزانة التركيز على الاقتراض قصير الأجل لتعظيم الفائدة لميزان المدفوعات وتقليل الأضرار على الاقتصاد المحلى.

وختاماً فإن الأمر لايقتصر على التساؤل عن كيفية تمويل العجز بل يتعدى ذلك إلى :

أ) تحديد مقدار التوسع المطلوب فى السياسة المالية والنقدية على ضوء الظروف السائدة فى الاقتصاد القومى.

ب) استخدام مزيج مناسب من العناصر المالية والنقدية للمحافظة على التوازن فى الاقتصاد القومى.

الفصل السادس عشر
آثار السياسة المالية على التوازن
فى الإنتاج والدخل والعمالة

يعنى بالتوازن فى الإنتاج ذلك المستوى من إجمالى الإنتاج الذى يتوافر فيه الاستقرار ، ويتحقق عندما ينتج من تدفق الدخول المولدة أثناء العملية الإنتاجية مستوى من الإنفاق يكفى لامتصاص الإنتاج المطروح فى السوق.

ونود أن نقيم هنا ، بصفة خاصة «آثار السياسة المالية» أى استخدام الضرائب والإنفاق الحكومى فى تحقيق مستوى توازنى للإنتاج يسود فيه التوظف الكامل. وقبل أن ندخل فى مثل هذا التحليل نود الإشارة إلى بعض الاعتبارات الهامة التى يجب أخذها فى الاعتبار أولاً.

الحيثيات :

إن حيثيات استخدام القرارات الخاصة بالضرائب أو الإنفاق الحكومى تختلف عن القرارات الخاصة بالاستهلاك والادخار والاستثمار للقطاع الخاص. إذ أن قرارات القطاع العائلى للاستهلاك والادخار وقرارات قطاع الأعمال للاستثمار تعتمد على شعور كل مجموعة تجاه ما يحققه كل قرار من صالح ذاتى لهم . لذلك فإن القطاع العائلى يوزع دخله بين الاستهلاك والادخار بالطريقة التى تعود عليه بأقصى إشباع ، ويوجد رجال الأعمال استثماراتهم حيث تعطى لهم عائد مجزى ، وحيث يشعرون بالحصول على أرباح مجزية تبرر إنفاقهم الاستثمارى فى هذا المجال. والقاعدة التى تحكم تصرفات القطاع الخاص عند اتخاذ مثل هذه القرارات هو تحقيق الصالح الذاتى وليس تحقيق التوظف الكامل، وتوازن فى الإنتاج فى غياب من

التضخم. فالهدف الأساسى لقرارات القطاع الخاص الاستهلاكية والاستثمارية هو تحقيق مصالحهم الشخصية ولايعنيهم فى ذلك تحقيق المصالح القومية . أما الحكومة وهى الحارس على المصالح القومية فإنها تسعى إلى تحقيق توازن فى الإنتاج تحقق الرفاهية الاقتصادية للمجتمع وهى فى ذلك توازن بين الإنفاق الإجمالى والإنتاج الإجمالى. وتتدخل باستخدام أدوات السياسة المالية (من ضرائب وإنفاق حكومى) فى موازنة هذين الأخيرين ، بحيث تتلافى حدوث فجوات إنكماشية أو فجوات تضخمية وتلجأ فى ذلك إلى إتباع ما يسمى بالسياسة المعوضة ، أى تعويض النقص فى إنفاق القطاع الخاص عندما ينخفض ، فتزيد الإنفاق العام والحد من الإنفاق الإجمالى عندما يزيد إنفاق القطاع الخاص عن المستوى الذى يحقق التوازن ، وذلك بخفض الإنفاق الحكومى أو فرض الضرائب.

لذلك فإن الحكومة تستخدم الإنفاق العام والضرائب فى سد الفجوات التضخمية والانكماشية للوصول إلى تحقيق مستوى توازن فى الإنتاج عند التوظف الكامل والحفاظ على الاستقرار بالقضاء على التقلبات والتذبذبات فى حجم النشاط الاقتصادى.

وقد بدأت السياسة المالية بتدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى يلاقى قبولاً عاماً وانتشر بشكل كبير على أثر الأزمة المالية التى صاحبت الكساد الكبير فى الثلاثينيات، ذلك أن ما أصاب الاقتصاد العالمى فى ذلك الوقت أفقد الثقة فى قانون (ساى) للأسواق ووجه الاهتمام إلى جانب الإنفاق ولاقت بذلك أفكار (كينز) ترحيباً وتشجيعاً . وبدأت الحكومات تستخدم مالديها من أدوات للحد من التقلبات التى تصيب الاقتصاد القومى وتحميه من مشاكل التضخم ومن نكبات الكساد.

السياسة المالية الاختيارية :

ولنبدأ الآن باستعراض السياسات المالية التى تحددها الدولة بناءً على قرارات تصدرها وتوافق عليها السلطة التشريعية ، وذلك بغرض الحد من التقلبات الدورية فى الإنتاج والعمالة ، وحتى يمكن الاستمرار فى تبسيط التحليل سنوالى النقاش تحت ظل ثلاثة فروض للتبسيط ، أولاً: يستمر فى استخدام جدول الاستثمار للتبسيط. وثانياً: سنفترض أن الآثار الميدانية للإنفاق الحكومى لن تؤدى إلى ضغط أو تشجيع الإنفاق الخاص أى أن الإنفاق الحكومى لن يكون له تأثير على جداول الاستهلاك والاستثمار، سواء بالزيادة أو النقص. وثالثاً: أن الحكومة تحصل على كل إيراداتها من صافى الضرائب[1] من الضرائب الشخصية ، وأهمية ذلك أن الخلاف بين الدخل القابل للتصرف ودخول الأفراد هو مقدار الضرائب بينما تظل بقية حسابات الدخل الأخرى (مثل صافى الناتج القومى والدخل القومى ودخول الأفراد) متساوية .

ويصور الشكل (١) صورة التوازن للقطاع الخاص ويعبر تقاطع الطلب الإجمالى الخاص (س+ ث) والعرض الإجمالى فى الشكل (١-أ) عن نقطة توازن الإنتاج ، وكذلك تعتبر نقطة تقاطع الادخار مع الاستثمار فى الشكل (١-ب) إلى هذا التوازن.

(١) المقصود بصافى الضرائب هنا جملة الضرائب ناقص الإعانات.

جدول رقم (١)

تحديد مستويات التوازن فى العمالة والإنتاج والدخل

(١) مستويات التوظف	(٢) العرض الإجمالي	(٣) الاستهلاك س	(٤) الادخار خ	(٥) الاستثمار ث	(٦) الطلب الإجمالي س + ث
٤٠	٣٧٠	٣٧٥	– ٥	٢٠	٣٩٥
٤٥	٣٩٠	٣٩٠	صفر	٢٠	٤١٠
٥٠	٤١٠	٤٠٥	٥	٢٠	٤٢٥
٥٥	٤٣٠	٤٢٠	١٠	٢٠	٤٤٠
٦٠	٤٥٠	٤٣٥	١٥	٢٠	٤٥٥
٦٥	٤٧٠	٤٥٠	٢٠	٢٠	٤٧٠
٧٠	٤٩٠	٤٦٥	٢٥	٢٠	٤٨٥
٧٥	٥١٠	٤٨٠	٣٠	٢٠	٥٠٠
٨٠	٥٣٠	٤٩٥	٣٥	٢٠	٥١٥

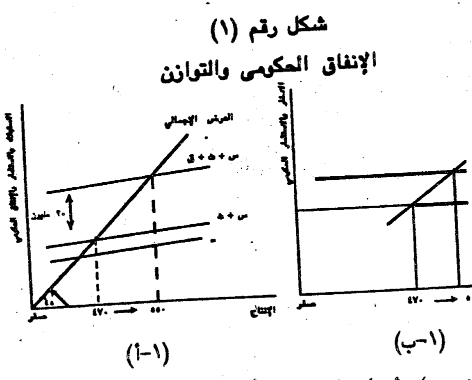
وعند تحليل القطاع الخاص للمجتمع نفترض ضمناً أن مشتريات الحكومة من السلع والخدمات (ق) وحصيلة الضرائب (ض) كانت تساوى الصفر كما يوضحه جدول (١) ، والآن لنفرض أن كل من (ق) ، (ض) ارتفعت من الصفر إلى رقم ما وليكن ٢٠ مليون جنيه . فما هى الآثار التى تترتب على زيادة كل من (ق) و (ض) على حدة . وما هى آثار زيادتها مجتمعة ؟

الإنفاق الحكومى والتوازن:

لنفرض أن الحكومة اتخذت قرار بشراء سلع وخدمات تقدر بمبلغ ٢٠ مليون جنيه بصرف النظر عن مستوى الناتج القومى، فبإضافة هذا المقدار من الإنفاق الحكومى (ق) إلى مستوى الإنفاق الخاص (س + ث) فى الشكل (١-١) نجد أن جدول الإنفاق الإجمالى (الخاص والعام) قد ارتفع

شكل رقم (١)

الإنفاق الحكومى والتوازن



(١-أ) (١-ب)

إلى (س + ث + ق) ، أى أننا أضفنا جزءاً ثالثاً إلى جدول الطلب الإجمالى، ومن ثم ارتفع جدول الطلب الإجمالى عن وضعه السابق. ومعنى ذلك أن هناك نقطة توازن جديدة للناتج تزيد عن التوازن القديم. وفى هذه الحالة بالذات نجد أن المستوى التوازنى للناتج القومى قد ارتفع من ٤٧٠ مليون جنيه إلى ٥٥٠ مليون جنيه . ويدلل ذلك على أن زيادة الإنفاق الحكومى شأنها شأن زيادة الإنفاق الخاص تؤدى إلى رفع جدول الطلب الإجمالى إلى أعلى بالنسبة لجدول العرض الإجمالى. ومن ثم ننتقل إلى نقطة توازن جديدة يزيد فيها مستوى التوازن للناتج عن المستوى التوازنى السابق وتجدر الإشارة هنا إلى أن الإنفاق الحكومى يخضع فى تغيره للمضاعف. ويبين الشكل (١-ب) نفس التغير فى التوازن معبراً عنه بتعادل الادخار مع الاستثمار (خ = ث) . فعند إضافة (ق) تتجدد نقطة التوازن الجديدة عندما يتعادل مقدار ما يخططه القطاع العائلي من إدخار مع مقدار ما يرغب قطاع الأعمال من استثمار بالإضافة إلى الإنفاق الحكومى على شراء السلع

والخدمات، أى أن مستوى التوازن الجديد للناتج يتحدد عند نقطة التقاء جدول الادخار (خ) مع جدول الاستثمار مضافاً إليه الإنفاق الحكومى (ث + ق) ويتضح أن كلا من المدخلين (تساوى العرض مع الطلب وتعادل الادخار مع الاستثمار يعطيان نفس مستوى التوازن للإنتاج).

كذلك بنفس المنطق يؤدى انخفاض الإنفاق الحكومى إلى الانتقال إلى مستوى توازن للناتج أقل من المستوى السابق، فانخفاض الإنفاق الحكومى (ق) يؤدى إلى هبوط جدول الطلب الإجمالى أو انخفاض جدول (ث +ق) ، وفى كلتا الحالتين يحدث انخفاض مضاعف فى مستوى توازن الناتج القومى.

الضرائب ومستوى التوازن :

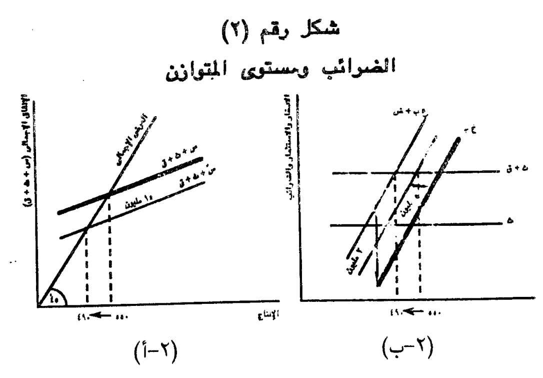
كذلك فإن الحكومة تقوم بتحصيل الضرائب ويتعين علينا إذاً أن نبحث فى أثر جباية الضرائب على مستوى التوازن، والواضح أنه إذا لجأت الحكومة إلى زيادة حصيلة الضرائب من صفر إلى ٢٠ مليون جنيه فإن الدخل القابل للتصرف سوف ينخفض بمقدار هذه الحصيلة ويستتبع ذلك انخفاض فى الإنفاق الاستهلاكى والادخار. وتتوقف درجة انخفاض الاستهلاك والادخار على قيمة كل من الميل الحدى للاستهلاك (م ح س) والميل الحدى للادخار (م ح خ) ، ذلك أن (م ح س) يبين لنا ذلك الجزء الذى ينخفض من الدخل القابل للتصرف على حساب النقص فى الاستهلاك ويشير (م ح خ) إلى ذلك الجزء من الدخل القابل للتصرف الذى ينخفض على حساب الادخار فلو فرضنا أن الميل الحدى للاستهلاك يساوى ثلاثة أرباع (٠,٧٥) والميل الحدى للادخار يساوى الربع (٢٥.) فإن زيادة حصيلة

الضرائب بمقدار ٢٠ مليون جنيه ستؤدى إلى انخفاض الاستهلاك بمقدار ١٥ مليون جنيه (٠,٧٥ ٠ مبلغ ٢٠ مليون جنيه) وانخفاض الادخار بمقدار ٥ مليون جنيه (٠,٢٥ ٠ مبلغ ٢٠ مليون جنيه) .

ويبين الشكل (٢) أثر الزيادة فى حصيلة الضرائب بمقدار ٢٠ مليون جنيه ، ففى الشكل (٢-أ) تؤدى زيادة الضرائب بمقدار ٢٠ مليون جنيه إلى انخفاض جدول الطلب الإجمالى (س + ث + ق) بمقدار ١٥ مليون جنيه نتيجة لانخفاض الإنفاق الاستهلاكى بهذا القدر. لذلك ستنتقل نقطه تو زن الناتج من ٥٥٠ مليون جنيه إلى مستوى جديد عند ٤٩٠ مليون جنيه إلى انخفاض مستوى التوازن نتيجة لانخفاض الاستهلاك المترتب على زيادة الضرائب.

شكل رقم (٢)

الضرائب ومستوى المتوازن



(٢-أ) (٢-ب)

ار فـ ض ضرائب بمقدار ٢٠ مليون جنيه له أثرين فى الشكل (٢-ب) و-ى لصر تـ إلى انخفاض الدخل القابل للتصرف بمبلغ ٢٠ مليون جنيه ،

ويؤدى ذلك إلى انخفاض الادخار بربع الزيادة فى الدخل حيث أن (م ح خ = ٠,٢٥) أى أن الادخار ينخفض بمقدار ٥ مليون جنيه عند كل مستوى من الإنتاج . ويظهر ذلك فى الشكل (٢-ب) فى انتقال خط الادخار من (غ ق) (الادخار قبل فرض الضرائب) إلى (خ ب) (الادخار بعد الضرائب) . كذلك فإن مقدار الضرائب البالغ قدره ٢٠ مليون جنيه يعبر عن زيادة فى التسربات بمقدار ٢٠ مليون جنيه لابد من إضافتها إلى (خ ب) لتعطى لنا (خ ب + ض) . ويتحقق التوازن فى هذه الحالة عند مستوى الإنتاج ٤٩٠ مليون جنيه حيث تتساوى إجمالى الكمية التى يهدف القطاع العائلى إدخارها بالإضافة إلى مقدار الضرائب التى تتوقع الحكومة فرضها مع إجمالى الكمية التى يرغب رجال الأعمال فى استثمارها بالإضافة إلى المقدار الذى تود الحكومة إنفاقه.

وتكون شروط التوازن هى خ ب + ض = ث + ق وتمثل هذه الحالة بيانياً يتقاطع جدول (خ ب + ض) مع جدول (ث + ق) حيث تقع نقطة التوازن فى الإنتاج .

كذلك فإن انخفاض الضرائب يؤدى إلى ارتفاع جدول الطلب الإجمالى نتيجة لانتقال جـــدول الاستهلاك إلى أعلى أو تـؤدى إلى انخفاض جدول (خ ب + ض) .

والنتيجة فى كلتا الحالتين زيادة مضاعفة فى مستوى التوازن للإنتاج .

**** ملحوظة :**

ويلاحظ أننا استخدمنا فى هذا التحليل ضرائب تنازلية حيث ينخفض معدل الضريبة (ض ÷ ى) كلما ارتفعت الدخول. والحقيقة أن معظم الدول المتقدمة والصناعية تستخدم نظام ضرائب تأسيسية أو تصاعدية .

الإنفاق الحكومى والضرائب مجتمعين فى وقت واحد:

يبين الجدول (٢) صافى الآثار التى يتركها الإنفاق الحكومى والضرائب على مستوى توازن الإنتاج معبراً عنه ببعض البيانات الرقمية ، ويشابه هذا الجدول الجدول (١) مع إدخال بعض التعديل إلى تحليل القطاع الخاص بإضافة الضرائب بمقدار ٢٠ مليون جنيه (عمود ٣) و ٢٠ مليون جنيه نفقات الحكومة (عمود ٨) . وتظهر آثار الضرائب (بالعمود ٤) حيث ينخفض الدخل القابل للتصرف بمقدار ٢٠ مليون جنيه.

ولنفرض أن الميل الحدى للاستهلاك والميل الحدى للادخار هما ٠,٧٥ و٠,٢٥ على الترتيب، وذلك فإن العمودين (٥) و (٦) يشيران إلى كميات الاستهلاك والادخار عند كل مستوى من الناتج ، وهى أقل بمقدار ١٥ مليون و ٥ مليون على الترتيب من الكميات المبينة بالجدول (١).

لذلك فإنه قبل فرض الضرائب حيث يتساوى صافى الناتج القومى مع الدخل القابل للتصرف كان الاستهلاك ٤٢٠ مليون جنيه والادخار ١٠ مليون جنيه عند مستوى الناتج ٤٣٠ مليون جنيه (جدول ١) ، ولكن بعد فرض الضرائب يقل الدخل القابل للتصرف بمقدار ٢٠ مليون جنيه ليصل إلى مبلغ ٤١٠ مليون جنيه ، ومن ثم يصل الاستهلاك إلى ٤٠٥ مليون والادخار إلى ٥ مليون ، وبهذه الطريقة تتحدد الأعمدة ٤ و ٥ و ٦ فى الجدول (٢) أما العمود (٧) فإنه تكرار للاستثمارات المبينة بالجدول (١) والعمود (٨) يضيف الإنفاق الحكومى.

جدول رقم (٢)

تحديد مستويات التوازن للتوظف والناتج القومى والدخل فى القطاعين العام والخاص

(١) مستوى التوظف	(٢) مستويات الناتج (العرض الإجمالي)	(٣) الضرائب	(٤) الدخل القابل للتصرف (٢) - (٣)	(٥) الاستهلاك	(٦) الادخار	(٧) الاستثمار	(٨) الإنفاق الحكومي	(٩) الطلب الإجمالي (س + ث + ق) (٥) + (٧) + (٨)	(١٠) اتجاه العمالة والإنتاج والدخل
٤٠	٣٧٠	٢٠	٣٥٠	٣٦٠	١٠-	٢٠	٢٠	٤٠٠	↑
٤٥	٣٩٠	٢٠	٣٧٠	٣٧٥	٥-	٢٠	٢٠	٤١٥	
٥٠	٤١٠	٢٠	٣٩٠	٣٩٠	صفر	٢٠	٢٠	٤٣٠	
٥٥	٤٣٠	٢٠	٤١٠	٤٠٥	٥	٢٠	٢٠	٤٤٥	
٦٠	٤٥٠	٢٠	٤٣٠	٤٢٠	١٠	٢٠	٢٠	٤٦٠	توازن
٦٥	٤٧٠	٢٠	٤٥٠	٤٣٥	١٥	٢٠	٢٠	٤٧٥	
٧٠	٤٩٠	٢٠	٤٧٠	٤٥٠	٢٠	٢٠	٢٠	٤٩٠	
٧٥	٥١٠	٢٠	٤٩٠	٤٦٥	٢٥	٢٠	٢٠	٥٠٥	
٨٠	٥٣٠	٢٠	٥١٠	٤٨٠	٣٠	٢٠	٢٠	٥٢٠	↓

ولنحدد الآن مستوى التوازن للإنتاج نتيجة لفرض الضرائب والإنفاق الحكومى فمدخل الطلب الإجمالى والعرض الإجمالى (س + ث + ق = د) يعنى مقارنة العمود ٢ بالعمود (٩) . والواضح أن الكميات الإجمالية المطلوبة والمعروضة تتساوى عند المستوى ٤٩٠ مليون جنيه فقط، وعند المستويات التى تعلو ذلك يحاول رجال الأعمال مزيد من السلع تفوق الإنفاق الكلى للاقتصاد القومى فى القطاعين العام والخاص، وسوف يدفع هذا النقص فى الإنفاق الإجمالى بالمستويات العليا من الإنتاج إلى أدنى لنصل ثانية إلى المستوى ٤٩٠ مليون جنيه ، وعلى العكس من ذلك فإنه عند

المستويات التى تقل عن المستوى ٤٩٠ مليون يزيد معدل إنفاق الاقتصاد القومى عن صافى الناتج القومى ويدفع ذلك رجال الأعمال على التوسع فى إنتاجهم، لذلك يمكننا أن ننتهى من ذلك على أن المستوى ٤٩٠ مليون جنيه هو مستوى التوازن فى الإنتاج .

والمدخل البديل لابد وأن يعطى لنا نفس النتائج ، فبإضافة القطاع العام للقطاع الخاص يتحقق مستوى التوازن عندما .

خ ب + ض = ث + ق

وهذا يتأتى عند مستوى ٤٩٠ مليون جنيه ويمكن التأكد أنه عند المستويات التى تقل عن هذا المستوى سيكون الاستثمار والإنفاق الحكومى أكبر من التسربات فى صورة الادخار والضرائب ويترتب على ذلك أن يفوق (س + ت + ق) صافى الناتج القومى، ومن ثم يدفع هذا الناتج إلى الزيادة وعلى العكس فإنه عند المستويات التى تعلو عن المستوى ٤٩٠ مليون ، يلاحظ أن التسربات فى الادخار أو الضرائب تزيد عن الإضافات فى شكل الاستثمار والإنفاق الحكومى.

المضاعف والتوازن فى الموازنة العامة للدولة :

وهناك ملاحظة جديرة بالاهتمام يمكن استقراؤها من الجدول (٢) والأشكال البيانية ***ذلك أن الزيادة المتساوية فى الإنفاق الحكومى والضرائب تؤدى إلى زيادة صافى الناتج القومى.***

فزيادة كل من الإنفاق الحكومى (ق) والضرائب (ض) بمقدار ٢٠ مليون جنيه تؤدى إلى زيادة مستوى التوازن فى الناتج من ٤٧٠ مليون جنيه إلى ٤٩٠ مليون جنيه . ويرجع السبب فى ذلك إلى ما يسمى بمضاعف الموازنة المتوازنة *Balanced Budget Multiplier* فالزيادة فى الضرائب بمقدار

٢٠ مليون جنيه تؤدى إلى انخفاض الاستهلاك بمقدار ١٥ مليون جنيه ، أما باقى المقدار أى ٥ مليون جنيه الأخرى فتأتى على حساب انخفاض الادخار. لذلك فإن صافى الأثر يبلغ ٥ مليون جنيه فى زيادة فى الإنفاق الإجمالى (وهى الفرق بين زيادة الإنفاق العام بمقدار ٢٠ مليون جنيه والنقص فى الإنفاق الخاص بمقدار ١٥ مليون جنيه) .

وتتعرض هذه الزيادة للمضاعف فزيادة إجمالى الإنفاق بمقدار ٥ مليون جنيه يؤدى إلى زيادة صافى الناتج القومى بمقدار ٢٠ مليون جنيه.

لذلك فإن التغيرات المتساوية فى كل من الإنفاق الحكومى والضرائب لها آثار توسعية على الاقتصاد القومى.

السياسة المالية والدورات التجارية :

يلاحظ فى مثالنا الذى عرضناه أن صافى التوسع المترتب على الموازنة قد أدى إلى انتقال الاقتصاد القومى من مستوى الناتج ٤٧٠ مليون جنيه حيث البطالة إلى مستوى الناتج ٤٩٠ مليون جنيه ، حيث التوظف الكامل، ذلك أن صافى الزيادة فى الإنفاق الإجمالى بمقدار ٥ مليون جنيه نتيجة الزيادة المتساوية فى كل من الإنفاق الحكومى والضرائب قد أغلقت الفجوة الانكماشية التي يقدر حجمها بمقدار ٥مليون جنيه.

لذلك عندما يعجز الإنفاق الإجمالى عن تحقيق مستوى توازن فى الإنتاج عند التوظف الكامل فإنه يتعين على الحكومة أن تتبع سياسات مالية توسعية، وتتضمن هذه السياسات التوسعية :

١- زيادة الإنفاق الحكومى.

٢- أو خفض الضرائب.

٣- أو مزيج من الاثنين.

وبعبارة أخرى فإنه يتعين على الحكومة أن تتبع سياسة التمويل بالعجز أى تحقيق عجز فى الموازنة العامة للدولة فى فترات الكساد لتقضى على الفجوة الانكماشية ، كذلك فإنه فى فترات التضخم وعندما يرتفع لهيب الأسعار نتيجة لزيادة الإنفاق الخاص، فإنه يتعين إتباع سياسات مالية قصيرة أو انكماشية ، تتضمن هذه السياسات الانكماشية :

١- خفض الإنفاق الحكومى.

٢- زيادة الضرائب.

٣- مزيج من السياستين.

وفى هذه الحالات ينتفى تحقيق فائض فى الموازنة العامة للدولة عندما تتطلب الظروف محاربة التضخم والقضاء على الفجوة التضخمية .

وفيما عرضناه سابقاً للسياسات المالية التى تتبعها الدولة بناء على ما تراه مطلوب اتخاذه من تصرفات حسب تقدير السلطات المالية لمسار الأمور والأحداث.

غير أن النظم المالية تتضمن فى هيكلها الضوابط والأدوات التى تكفل آلية النظام فى تعامله مع الأحداث فيوجد من العوامل التى تعمل على الاستقرار ذاتياً ***Built in Stabilisers*** دون حاجة إلى اتخاذ قرار ، ومن أمثلة ذلك نظام الضرائب التصاعدية والتحويلات والإعانات، مثل هذه النظم تكفل تحقيق التوازن فى الاقتصاد القومى تلقائياً، فعندما يزيد لهيب التضخم تعمل هذه الأدوات على خفض الإنفاق، وعندما تسود موجة إنكماشية تعمل على زيادة الإنفاق دون الحاجة إلى تدخل من جانب الدولة .

الفصل السابع عشر
برامج الإصلاح المالى
فى جمهورية مصر العربية

يترتب على وجود عجز فى الموازنة العامة للدولة تولد قوة شرائية لها آثار توسعية على الاقتصاد القومى. ومصدر فجوة تضخمية تشكل قوة ضاغطة على ارتفاع الأسعار، فضلاً عن أثره على مركز الدين العام وعلى ميزان المدفوعات.

كما أن تحقيق فائض فى الموازنة قد يحدث آثار إنكماشية على الاقتصاد القومى.

ومن هذا المنطلق فإن تخفيض عجز الموازنة العامة للدولة من أجل تخفيف هذه الفجوة التضخمية وتهدئة معدلات ارتفاع الأسعار وتحسين مراكز الدين العام وميزان المدفوعات هو أساس موضوع الدراسة لبرنامج إصلاح مالى.

غير أنه ينبغى تحديد العجز المطلوب الوصول إليه ، وتحديد معايير تربط بينه وبين التوسع المطلوب فى حجم النشاط الاقتصادى من ناحية ، وتحقيق قدر من الاستقرار السعرى من ناحية أخرى تحقيقاً للنمو الاقتصادى المتوازن.

إن الأمل هو توازن الإنفاق العام مع الإيرادات العامة ، وعدم الاعتماد على القروض ، سواء كانت محلية أو خارجية خاصة وأن تزايدها عاماً بعد أخر سوف يرتب أعباء قد تنؤ بها الموازنة العامة ولايتسنى تحملها فى المستقبل.

لذلك فإن الهدف الذى ينبغى أن تسعى إليه هو العمل على التخلص من العجز فى الأجل الطويل.

الأوضاع الحالية :

وجدير بالملاحظة أنه بمتابعة موقف الموازنة العامة للدولة خلال عدد من السنوات الماضية يتبين أنها تظهر عجزاً إجمالى يتم تغطية جزء منه من مصادر تمويلية غير تضخمية وجزء آخر بقروض وتسهيلات خارجية تلقى أعباؤها المستقبلية على الموازنة العامة والباقى يمثل العجز الصافى الذى يتم تمويله من الجهاز المصرفى مما يترتب عليه زيادة فى حجم النقد المصدر وزيادة فى السيولة النقدية ، ومن ثم ارتفاع الأسعار كما يتضح من البيان التالى:

منهاج التصحيح :

وتصحيحاً لهذا الاتجاه يقترح البدأ اعتباراً من موازنة السنة المالية ٨٦/ ١٩٨٧ حتى نهاية الخطة الخمسية التالية فى سياسة تخفيض تدريجى لمعدلات العجز الإجمالى للموازنة إلى الناتج المحلى الإجمالى بمعدل ٢٪ سنوياً، وكذلك تخفيض العجز الصافى إلى الحدود الآمنة التى يتعين ألا تجاوز نسبة النمو فى الناتج المحلى الإجمالى. وإذا افترض أن معدل النمو فى الناتج الحقيقى سوف يستمر بمعدلها الحالى (نحو ٧٪) فإن موقف العجز الإجمالى والصافى يكون على النحو التالى:

«الأرقام بالمليون جنيه»

السنوات	الناتج المحلى الإجمالى	العجز الإجمالى	٪	العجز الصافى	٪
١٩٨٧/٨٦	٢٢١٠٠	٤٨١٥	١٥	٦٢٠	١,٩
١٩٨٨/٨٧	٣٤٣٤٧	٤٤٦٥	١٣	٦٧٠	١,٩٥
١٩٨٩/٨٨	٣٦٧٥١	٤٠٤٣	١١	٧١٠	١,٩٣
١٩٩٠/٨٩	٣٩٣٢٤	٣٥٣٩	٩	٧٦٠	١,٩٣
١٩٩١/٩٠	٤٢٠٧٧	٢٩٤٥	٧	٨١٠	١,٩٣
١٩٩٢/٩١	٤٥٠٢٢	٢٢٥١	٥	٨٧٠	١,٩٣

«الأرقام بالمليون جنيه»

السنوات	الناتج المحلى الإجمالى وفقاً لبيانات وزارة التخطيط المبدئية	العجز الإجمالى	٪	العجز الصافى	٪
١٩٨٣/٨٢ فعلي	٢٤٦٠٠	٤٩٥٦,٢	٢٠,١	١٢١٨,٨	٥,٠
١٩٨٤/٨٣ فعلي	٢٦٠٠٠	٥٣٠٤,١	٢٠,٤	١٢٨٤,٥	٥,٣
١٩٨٥/٨٤ موازنة	٢٨٠٠٠	٥٤٠٠,٠	١٩,٣	١٢٠٠,٠	٤,٣
فعلى		٦٨١٦,٠	٢٤,٣	٢٤٦٩,٠	٨,٨
١٩٨٦/٨٥ موازنة	٣٠٠٠٠	٤٩٠٠,٠	١٦,٣	٩٠٠,٠	٣,٠

العجز الإجمالي:

إنه وإن كان الهدف النهائى هو العمل على التخلص من عجز الموازنة إلا أن القضاء على العجز الإجمالى (والذى يقدر فى موازنة ١٩٨٦/٨٥ بمبلغ ٤٩٠٠ مليون جنيه) كلية أمر لايتسنى تحقيقه نظراً لتزايد الإنفاق العام من جهة ، وعدم قدرة الموارد على النمو بمعدلات تتناسب مع النمو فى الإنفاق

من جهة أخرى، فضلاً عن الظروف الاقتصادية التى أسفرت عن هبوط الموارد السيادية والجارية . وتبعاً لذلك تزايد العجز الإجمالى المحقق فى الحساب الختامى المبدئى لعام ١٩٨٥/٨٤ على النحو الموضح فى الجدول المتقدم.

لذلك فإنه لامناص من أن توجه الجهود لتخفيض هذا العجز الإجمالى تدريجياً فى ضوء القدرة الحقيقية على تنمية الموارد الذاتية من جهة وربط الزيادة فى الإنفاق العام بما لايزيد عن نسبة الزيادة فى الناتج المحلى الإجمالى من جهة أخرى. أو وضع حدود قصوى لما ينبغى أن يكون عليه الإنفاق العام منسوباً إلى إجمالى الناتج المحلى[1].

ومن هذا المنطلق بدء فى برنامج التخفيض التدريجى للعجز اعتباراً من السنة المالية ١٩٨٧/٨٦ بنسبة ١,٣ لتصبح نسبة العجز الإجمالى إلى مجمل الناتج القومى فى تلك السنة ١٥٪ بالمقارنة بنسبة ١٦,٣٪ المقدرة للسنة (٨٥/ ١٩٨٦) ومن ثم تخفيض قيمة العجز الكلى من ٤٩٠٠ مليون جنيه إلى ٤٨١٥ مليون جنيه وبمقدار ٨٥ مليون جنيه.

وأنطلاقاً من هذا المفهوم فإنه بالنسبة لموازنة السنة المالية ١٩٨٧/٨٦ مرحلة من مراحل تخفيض العجز الإجمالى وفقاً للأسلوب التدريجى السابق الإشارة إليه فإنه اعتباراً من السنة المالية ١٩٨٧/٨٦ تم تخفيض نسبة العجز الكلى إلى الناتج المحلى بنسبة تقدر بنحو ١٪ لتصبح ١٥٪ بدلاً من

---

(١) طبقاً للدراسة التى قام بها البنك المركزى حول نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلى الإجمالى فى دول العالم فى الفترة من عام ١٩٧٤ إلى عام ١٩٨٣ ومتوسط هذه النسبة للعالم ككل وتطور هذه النسبة فى جمهورية مصر العربية فى ذات الفترة يقترح أن تكون الحدود القصوى لنسبة الإنفاق العام إلى مجمل الناتج القومى من ٤٠ إلى ٤٥٪.

١٦,٣٪ وبذلك ينخفض قيمة العجز الكلي من ٤٩٠٠ مليون جنيه أى بانخفاض قدره ٨٥ مليون جنيه عن عام ١٩٨٦/٨٥.

وتقدير العجز الإجمالى فى عام ١٩٨٧/٨٦ بمقدار ٤٨١٥ مليون جنيه يتطلب البحث عن الكيفية أو الوسيلة التى يمكن عن طريقها تحقيق هذا العجز المستهدف، وعدم تجاوزه ، فالأمر لايقتصر على مجرد تدبير مبلغ مائة مليون جنيه ، بل يتعدى ذلك حيث إن الاعتمادات المدرجة فى موازنة ٨٦/ ١٩٨٧ سوف تتطلب المزيد من النفقات الحتمية للمصروفات الثابتة ، ومن ثم يصعب تثبيت اعتمادات ١٩٨٦/٨٥ على ما هى عليه ، وكذلك فإن الإيرادات العامة قد لايتسنى تحقيقها بالكامل طبقاً لتقديرات ١٩٨٦/٨٥ مالم تتخذ مزيد من الإجراءات لتحقيقها أو تدبير ما يقابلها من الإيرادات ، وهو أمر يتطلب من وزارة المالية بحثه من الآن لتحديد هذه الفجوة وبحث أساليب معالجتها، وذلك من خلال ترشيد عناصر الإنفاق غير الثابتة أو ذات الصفة المتغيرة كالدعم أو بحث إمكانيات زيادة الموارد السيادية والجارية أو من خلال الأسلوبين معاً.

وفى هذا الصدد يقترح ما يلى:

١- اتخاذ مجموعة من الإجراءات التى تستهدف زيادة الموارد السيادية والجارية من خلال تطوير أساليب الجباية وتنشيط الحصيلة واستئداء المتأخرات الضريبية والجمركية ويصبح أسس حسابها التأكيد على اتجاه الدولة بعدم فرض ضرائب جديدة .

٢- التدرج فى زيادة بعض رسوم الخدمات للوصول بها إلى التكلفة الحقيقية للخدمة المؤداة .

٣- العمل على تنمية الموارد الذاتية المتاحة لتمويل الاستثمارات.

٤- النظر فى مدى إمكانية فصل العلاقات مع الشركات والهيئات الاقتصادية عن الموازنة العامة للدولة ، بحيث تعتمد هذه الشركات والهيئات على ذاتها فى تدبير احتياجاتها ومن المصادر التى ترى ملاءمتها لها ودراسة الآثار المترتبة على ذلك .

٥- اتخاذ مجموعة من الإجراءات التى من شأنها ترشيد الدعم وقصره على مستحقيه والنظر فى إمكانية قصر الدعم على السلع الخمس الرئيسية ([illegible] - الأرز - الزيت) .

٦- العمل على الربط بين حجم الإنفاق العام ومجمل الناتج المحلى بحيث لايتعدى حجم الإنفاق العام نسبة من الناتج المحلى الإجمالى وليكن ٤٠٪ أو ٤٥٪ وأن يراعى من جهة أخرى ألا يتجاوز الزيادة السنوية فى الإنفاق العام نسبة الزيادة السنوية فى الناتج المحلى الإجمالى، وكذلك الربط بين نسبة الزيادة فى الإنفاق العام وبين نسبة الزيادة فى الإيرادات

مصادر تمويل العجز الإجمالى:

تتمثل مصادر العجز الكلى أساساً فيما يلى:

١- المدخرات من الأوعية الادخارية المختلفة كمدخرات هيئتى التأمين والمعاشات والتأمينات الاجتماعية وتوفير البريد وشهادات الاستثمار...إلخ

٢- التسهيلات [illegible] تمويل استثمارات الخطة .

٣- بعض القروض الخارجية المتاحة .

وفى حالة قصور هذه المصادر المشار إليها عن تغطية العجز الإجمالى بالكامل فلابديل عن اللجوء إلى المصدر الرابع من مصادر التمويل بالعجز والذى يعبر عنه بالتمويل المصرفى أو العجز الصافى للموازنة .

العجز الصافى:

وحتى يمكن السيطرة على حجم الدين العام وتحسين مركزه فى السنوات الأولى للخطة القادمة ، يقترح أن يكون معدل الزيادة فى المتاح من الأوعية الإدخارية موازى لمعدل الزيادة فى الناتج المحلى الإجمالى (٧٪ سنوياً)(١).

وإن كان إصلاح هيكل الموازنة العامة للدولة يقتضى ضرورة تمويل العجز الكلى من موارد حقيقية ، إلا أن قصور هذه الموارد غير التضخمية عن مواجهة العجز الإجمالى يتم تغطيته باللجوء إلى التمويل المصرفى والذى ينعكس فى صورة عجز صافى وفى هذه الحالة ينبغى تحديد هذا العجز الصافى فى ضوء المعيار التالى:

عدم تجاوز الزيادة فى الإصدار النقدى الزيادة فى المطروح من السلع والخدمات ، ومن ثم فإن معدل الزيادة فى الإصدار النقدى لمقابلة العجز الصافى لاينبغى أن تتعدى معدل النمو فى الناتج القومى الحقيقى.

وبمتابعة موقف مصادر تمويل العجز الإجمالى اعتباراً من عام ٨٦/ ١٩٨٧ بعد تجنيب العجز الصافى الآمن فى الإطار المتقدم ، كان المطلوب تدبيره كمدخرات وتسهيلات معاً على النحو التالى:

السنوات	العجز الإجمالى	التمويل المصرفى الآمن	لدخرات والتسهيلات المطلوبة
٨٦/١٩٨٧	٤٨١٥	٦٢٠	٤١٩٥
٨٧/١٩٨٨	٤٤٦٥	٦٧٠	٣٧٩٥
٨٨/١٩٨٩	٤٠٤٣	٧١٠	٣٣٣٣
٨٩/١٩٩٠	٣٥٣٩	٧٦٠	٢٧٧٩
٩٠/١٩٩١	٢٩٤٥	٨١٠	٢١٣٥
٩١/١٩٩٢	٢٢٥١	٨٧٠	١٣٨١

(١) يقدر حجم الأوعية الإدخارية فى موازنة عام ٨٥/١٩٨٦ بنحو ٣ مليار جنيه.

ويتأكد مما تقدم أن الإطار المقترح للعجز الإجمالى أدى اعتباراً من السنة الثانية من الخطة الخمسية القادمة إلى زيادة المتاح من الأوعية الادخارية – والتى تبلغ تقديراتها عام ١٩٨٦/٨٥ نحو ٣ مليار جنيه – بما يسهم فى تحسين مركز الدين العام. ومؤدى ما تقدم أن يصبح أمام متخذ القرار ثلاثة بدائل (بعد بلوغ مرحلة التوازن) فيما بين العجز الإجمالى الآمن وبين المدخرات المتاحة . فأما أن يستخدم فائض المدخرات فى سداد أقساط القروض وخاصة غير الميسرة وتبعاً لذلك تخفيف أعباء الدين العام. وأما أن يستخدم فائض المدخرات المتاحة فى زيادة حجم الاستثمارات التى تحقق عائداً اقتصادياً يفوق تكلفة التمويل، وأما أن يترك فائض المدخرات لهيئات التأمين الاجتماعى ولصندوق التوفير ليستخدم بمعرفتها فى المجالات التى تحقق لها العائد المناسب، وأما أن يتم المزج بين هذه البدائل بما يوفق بين تحسين مركز الدين العام وبين تعظيم الناتج القومى ومقتضيات التوازن على مستوى الاقتصاد القومى.

الخلاصــــة :

١) أن القياس الحقيقى لفاعلية وقدرة الموازنة لايتأتى إلا من خلال دراسة دقيقة لكل من العجز الإجمالى والعجز الصافى وصولاً للحدود الآمنة لهذا العجز.

٢) أن المستهدف فى الأجل الطويل هو القضاء على العجز كلية بحيث يمكن للموارد الذاتية المتاحة أن توفى باحتياجات الإنفاق العام.

٣) أن تحقيق هذا الهدف النهائى أمر يتعذر تحقيقه دفعة واحدة ، وأنه لابد من تنفيذه على مراحل ابتداءً من عام ١٩٨٧/٨٦ فى ضوء الاعتبارات التالية :

* تخفيض نسبة العجز الإجمالى إلى مجمل الناتج المحلى من ١٦,٣٪ فى عام ١٩٨٦/٨٥ إلى ١٥٪ فى عام ١٩٨٧/٨٦ ثم الاستمرار فى تخفيض هذه النسبة بواقع ٢٪ سنوياً وحتى نهاية الخطة الخمسية التالية .
* تخفيض العجز الصافى من ٩٠٠ مليون جنيه فى موازنة ١٩٨٦/٨٥ إلى ٦٢٠ مليون جنيه فى موازنة ١٩٨٧/٨٦ والالتزام فى العجز الصافى بالحدود الآمنة للإصدار النقدى من مصادر غير تضخمية فى السنوات التالية بحيث لايزيد المعروض النقدى بمعدل يزيد عن الزيادة المقابلة فى الناتج المحلى الإجمالى.

٤) أنه كهدف عام ينبغى أن يراعى ولو تدريجياً وضع حدود مثلى لما ينبغى أن يكون عليه الإنفاق العام كأن يكون فى حدود تتراوح من ٤٠ إلى ٥٠٪ من الناتج المحلى الإجمالى، وألا تتجاوز زيادته السنوية نسبة الزيادة السنوية فى الناتج المحلى الإجمالى.

٥) ضرورة العمل على تنمية الموارد الذاتية وتعبئة الطاقات اللازمة لها بحيث لاتقل زيادتها السنوية عن نسبة الزيادة فى الناتج المحلى الإجمالى، وأن تكون استراتيجية التمويل الذاتى وخاصة بالنسبة لأجهزة الحكم المحلى والهيئات العامة الخدمية هى السبيل لتدعيم قدراتها فى التيسير الذاتى وفى تنمية أنشطتها لصالح المستفيدين من خدماتها وتكون مشاركتهم فى تحمل تكاليف ما يقدم لهم من خدمات هى الأساس الذى يمكن من خلاله رفع مستوى هذه الخدمات.

٦) أن هدف زيادة الاقتصاد على الأوعية الادخارية المحلية لايعنى تخفيض القروض الميسرة بل السعى إليها كى تحل محل التسهيلات المصرفية والقروض التجارية وتسهيلات الموردين ، ومن ثم الإسهام فى تحسين مركز الدين العام الخارجى ومركز ميزان المدفوعات.

٧) أن تجنب تأثير العوامل الخارجية عن موازنة الحكومة فى تزايد مديونية الحكومة يتطلب توفير مقومات التوازن الاقتصادى للهيئات العامة الاقتصادية ولشركات القطاع العام.

الفصل الثامن عشر

الاتجاهات الحديثة فى آداء الاقتصاد المصرى
ودور السياسة المالية فى احتواء الصدمات الخارجية

تحدثنا فى الفصل السابق عن برنامج الإصلاح المالى فى مصر وما ترتب عليه من آثار إيجابية على الأوضاع المالية للدولة ، حيث تراجعت نسبة التمويل بالعجز ، ومن ثم هدأت مصادر ارتفاع معدل التضخم وانخفض الإنفاق العام من ٤٣,١٪ فى عام ١٩٩٢/٩١ إلى ٢٥,٤٪ عام ١٩٩٨/٩٧، ولكن هذه النتائج بدأت تواجه بعض التحديات فقد شهد الاقتصاد المصرى عدة تطورات خلال العام المالى ٢٠٠١/٢٠٠٢م انعكست على الآداء العام للنشاط الاقتصادى واستلزمت توجيه السياسة الاقتصادية لاحتواء الموقف وخاصة فى مجال السياسة المالية والنقدية .

فبينما استهدفت خطة التنمية للسنة المالية ٢٠٠١/٢٠٠٢ معدل نمو اقتصادى مقدر بـ ٥,٥٪ ، نجد أن تداعيات الموقف الخارجى نتيجة لأحداث ١١ سبتمبر ٢٠٠١ أثرت فى النمو المحقق ليصل إلى ٣,١٪ بالمقارنة بمعدل نمو حقيقى قدره ٣,٣٪ تحقق فى السنة المالية السابقة ، وظهر التباطؤ فى معدل النمو الاقتصادى كنتيجة لتراجع معدل نمو قطاعات الخدمات الإنتاجية، وصاحب هذه التطورات ارتفاع فى معدل التضخم والذى تأثر بالتوسع فى معدل نمو السيولة المحلية .

وقد بلغت قيمة العجز فى العمليات المالية الموحدة للحكومة (قطاع الموازنة العامة ، وبنك الاستثمار القومى، وهيئة السلع التموينية ، وصناديق التأمين الاجتماعى) ٩,٦ مليار جنيه خلال العام المالى ٢٠٠١/٢٠٠٢ وهو

يمثل ٢,٥٪ من الناتج المحلى الإجمـالى. وقـد تم تمويل هذا العـجـز من مصادر خارجية (٤,٩ مليار جنيه) ، ومصـادر مصرفية محلية (١٥,٦ مليار جنيه) ، وصافى تسديدات لجهات محلية أخرى (١٠,٩ مليار جنيه) . وقد بلغ العجز فى العمليات المالية لقطاع الموازنة العامة (الجهاز الإدارى - الإدارة المحلية ، والهيئات الخدمية) ٢٢,٢ مليار جنيه خلال العام المالى ٢٠٠١/٢٠٠٢ وبنسبة ٥,٨٪ من الناتج المحلى الإجمالى.

وانعكس ذلك ، بدوره ، على إجمـالى الدين العـام المحلى الذى ارتفع بمقدار ٣٩,٠ مليار جنيه ليصل إلى ٣٢٩,٨ مليار جنيه منها ٢٢١,٢ مليار جنيه دين مستحق على الحكومة ، و٤١,٢ مليار جنيه دين مستحق على الهيئات العامة الاقتصادية ، و٦٧,٤ مليار جنيه تمثل صافى مديونية بنك الاستثمار القومى.

وفى ظل هذه الظروف ركزت السياسة المالية على تنشيط السوق المحلى مع الحفاظ على مستوى مناسب لعجز الموازنة العامة ، وذلك من خلال العمل على سداد المتأخرات المستحقة على الحكومة تجاه الموردين وشركات المقاولات، وتفعيل قواعد ترشيد الإنفاق الحكومى، وتطوير أسلوب التعامل فى المخزون السلعى الحكومى الراكد، والاتجاه إلى بيعه بأسعار مناسبة للاستفادة منه وللتخلص من أعبائه . هذا إلى جانب العمل على تدبير موارد جديدة للإنفاق على المجالات الاجتماعية والخدمات الحكومية دون فرض أعباء جديدة على المواطنين.

واستهدفت السياسة المالية ، أيضاً، تنمية الموارد السيادية للدولة ، وذلك بالاهتمام بتنشيط التحصيل من كافة المصالح الإيرادية ومكافحة التهرب بكافة أنواعه من الضرائب والجمارك .

ولقد أعدت تقديرات للعمليات المالية الموحدة للحكومة العامة للسنة المالية ٢٠٠٣/٢٠٠٢ باعتبارها البرنامج المالى للسنة الأولى من الخطة الخمسية الخامسة (٢٠٠٣/٢٠٠٢ - ٢٠٠٧/٢٠٠٦) وفقاً لمعايير محددة فى مجالى الاستخدامات والموارد للعمل على تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتنشيط حركة السوق. واستندت فى ذلك على عدة أسس وبرامج تعبر عن الأهداف التى ترمى إلى تحقيقها على النحو التالى(١):

- تخفيف وطأة الظروف العالمية التى حدثت مؤخراً على المواطنين وخصوصاً فئات المجتمع الأقل قدرة التي ينبغى أن تكون موضع كل رعاية واهتمام لأن رعاية مصالح هذه الفئات سوف تظل تحتل المرتبة الأولى فى قائمة أهدافنا القومية ومكان الصدارة فى الأولويات التى تلتزم بها خطط التنمية والسياسات الاقتصادية .

- حماية محدودى الدخل وعدم تحميلهم بأعباء جديدة للمحافظة على مستوى معيشتهم وحماية مكاسبهم التى تحققت طوال السنوات الماضية.

- ضمان قدرة الاقتصاد الوطنى على الاحتفاظ بمعدلات تشغيل عالية تستوعب الوافدين الجدد إلى سوق العمل فى أعمال منتجة تزيد قدرتنا على مضاعفة الإنتاج والارتقاء بجودته .

- مضاعفة الجهود المبذولة لتشجيع رجال الأعمال والمستثمرين العرب وغيرهم ليس فقط فى المشروعات والصناعات الضخمة والكبيرة ، ولكن أيضاً فى المشروعات المتوسطة والمشروعات الصغيرة كثيفة العمالة سريعة الانتشار.

(١) البيان المالى عن مشروع الموازنة العامة للدولة ، للسنة المالية ٢٠٠٣/٢٠٠٢ ، القاهرة - أبريل ٢٠٠٢.

- مواصلة مسيرة الإصلاح الاقتصادى وإقامة أسس صحيحة لنهضة شاملة فى كل المجالات ومواجهة التحديات الجديدة التى تتطلب منا المزيد من التكاتف والترابط والمزيد من العمل الخلاق اعتماداً على قدراتنا وإمكاناتنا.

- ارتفاع نسبة مساهمة القطاع الخاص فى الاستثمار الكلى إلى ما يفوق الـ ٦٠٪ بعد أن كانت لاتتجاوز ٢٠٪ قبل عشرين عاماً بما يؤدى إلى تعزيز قدرتنا الإنتاجية وفتح فرص عمل جديدة لشبابنا ورفع مستوى جودة السلع والخدمات ومضاعفة حجم الصادرات المصرية .

- العمل على زيادة حصيلة الدولة من الموارد بما يؤدى إلى مضاعفة مساهمتها فى تقديم الخدمات الأساسية للمواطن المصرى من تعليم ورعاية صحية اتسع نطاق خدماتها وتحسنت نوعيته خصوصاً بالنسبة للمرأة والطفل والفئات الأقل قدرة .

- الحفاظ على عدالة توزيع الاستثمارات بين مختلف الأقاليم فى الشمال والجنوب وبين القرية والمدينة وبين مختلف الفئات الاجتماعية وبين أجيال اليوم وأجيال الغد، كى تتوزع ثمار التنمية على نحو عادل يضمن الارتقاء بمستوى الحياة فى المناطق المحدودة الدخل والريف وعشوائيات المدن على السواء، كما يضمن فى نفس الوقت الارتقاء بقدرات الإنسان المصرى صانع التنمية .

- شعور كل مواطن بعائد النمو الاقتصادى وأن تصل ثمار التنمية إلى جميع فئات الشعب وإلى كل بيت فى مصر.

- توفير المزيد من فرص العمل للشباب ووضع برنامج عملى للتخفيف من حدة مشكلة البطالة وصولاً إلى القضاء عليها .

- بذل كل جهد مستطاع لتحقيق زيادة ملموسة في حجم صادراتنا للخارج لأن زيادة صادرات هي الطريق لتوفير فرص عمل منتجة وجذب استثمارات جديدة كما أنها تشكل مورداً مستقراً لعملات النقد الأجنبية .
- العمل على تطوير قدرات الإنسان المصرى من خلال برامج التدريب والتحديث المستمرة لزيادة كفاءته وقدرته على مواجهة تحديات عصره.
- خوض غمار المنافسة على الساحة الدولية بجدارة وجسارة واقتدار والوصول إلى المكانة التى تتناسب مع قدراتنا المتزايدة ورصيدنا المتراكم من الإنجازات والتطلع إلى مستقبل أكثر رخاء وتقدماً .
- تعزيز بنيان القدرة العقلية والبدنية للمواطن المصرى وهو ما يستلزم رفع مستوى التعليم فى كل المراحل باعتبار أن الارتقاء بالتعليم هو طريقنا ومدخلنا إلى خريطة العالم الجديدة وهو المحور الأساسى لأمننا القومى بمعناه الشامل.
- الاهتمام المتزايد بدور البحث العلمى والتكنولوجى فى خدمة قضايا المجتمع والتنمية .
- الارتقاء بالمستوى الصحى للفرد فى مصر ابتداء من مرحلة الطفولة ورفع مستوى الخدمات الصحية التى تقدم للأطفال وغيرهم من التلاميذ فى شتى مراحل العمر.
- استمرار الحكومة فى تطبيق البرنامج الشامل الذى أعددته للإصلاح الإدارى بقصد رفع مستوى الأداء والأجهزة والمؤسسات الرسمية وتحقيق أقصى قدر من الشفافية والنزاهة فى أدائها للدور المنوط بها.

- تبسيط إجراءات حصول المواطنين والمستثمرين على الخدمات التى تقدمها الدولة ورفع الحواجز القائمة بين جهة الإدارة والمواطن ومحاربة الوساطة والمحسوبية والتفرقة بين المواطنين.
- توفير ١٧٠ ألف فرصة عمل جديدة فى وظائف حكومية إضافة إلى فرص لتدريب ٣٠٠ ألف شاب على مهارات وحرف يحتاجها سوق العمل.

ضبط معدلات التزايد السكانى بحيث لاتلتهم الزيادة السكانية ثمار النمو الاقتصادى والاجتماعى التى تحققها البلاد.

والتزاماً بذلك جاءت التقديرات الأولية لمشروع الموازنة للعام المالى ٢٠٠٢/٢٠٠٣ متضمنة أن يبلغ إجمالى الموارد والمنح نحو ١١٤ مليار جنيه بما نسبته ٢٨,٥٪ من الناتج المحلى الإجمالى، كما يبلغ إجمالى النفقات وصافى الإقراض نحو ١٢٦,٢ مليار جنيه بما نسبته ٣١,٥٪ من الناتج المحلى الإجمالى. وبذلك يقدر العجز الكلى خلال السنة بنحو ١٢,٢ مليار جنيه وبما نسبته ٣,٠٪ من الناتج المحلى الإجمالى.

موازنة الخزانة العامة للسنة المالية ٢٠٠٢/٢٠٠٣

(الموازنة الإجمالية)

«بالمليون جنيه»

البيان	مشروع موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠٣ (١)	الموازنة ٢٠٠١/٢٠٠٢ (٢)	التغير (١-٢)
الاستخدامات :			
* الأجور	٣٤٧٥٠,/	٣١٨٦٩,٠	٢٨٨١,٣
* النفقات الجارية	٧٢٩٣٥,١	٦٦١٦٦,١	٦٧٦٨,٩
جملة الاستخدامات الجارية	١٠٧٦٨٥,٩	٩٨٠٣٥,١	٩٦٥٠,٢
* الاستثمارات	١٩٢٨٧,/	١٥٢٦٧,١	٤٠٢٠,٧
* التحويلات الرأسمالية	١٤٦٧٢,١	١٣٥٥٠,٠	١١٢٢,٧
إجمالي الاستخدامات	١٤١٦٤٦,٤	١٢٦٨٥٢,٨	١٤٧٩٣,٦
الموارد :			
* الموارد السيادية	٧٢١٥٥,٢	٦٩٠٨٢,٠	٣٠٧٣,٣
* الموارد الجارية	٢٥٤٤٩,٢	٢٥٢٢٥,/	٢٢٣,٥
جملة الموارد الجارية	٩٧٦٠٤,٦	٩٤٣٠٧,/	٣٢٩٦,٨
* الموارد المتاحة للاستثمارات	٦٣٢٥,٨	٤٠٩٤,٢	٢٢٣١,٦
* الموارد المتاحة للتحويلات الرأسمالية	٧٥٣٨,٢	٧٦٩٨,٠	(-)١٥٩,٨
إجمالي الموارد	١١١٤٦٨,٦	١٠٦١٠٠,٠	٥٣٦٨,٦
مصادر التمويل:			
* الأوعية الإدخارية	١١٤٨٨,٠	١٠١٩٥,٦	١٢٩٢,٤
* القروض والتسهيلات المحلية والخارجية	١٤٧٤,٠	٩٧٧,٣	٤٩٦,٧
* الأذون والسندات علي الخزانة العامة	١٧٢١٥,/	٩٥٧٩,٩	٧٦٣٥,٩
إجمالي الموارد ومصادر التمويل	١٤١٦٤٦,٤	١٢٦٨٥٢,٨	١٤٧٩٣,٦

وقد أظهرت متابعة تنفيذ تلك العمليات ارتفاع نسبة العجز إلى نحو ٧٪ من مجمل الناتج المحلى فى عام ٢٠٠٢/٢٠٠٣ ، وتشير تقديرات الموازنة العامة للدولة للعام المالى ٢٠٠٣/٢٠٠٤ إلى أن العجز الكلى سوف يصل إلى نحو ٤٢ مليار جنيه ، وأن العجز الصافى يصل إلى ٢٧,٦ مليار جنيه بنسبة

٦,٤٪ من الناتج المحلى الإجمالى، وهى مؤشرات خطيرة تعود بنا إلى السنوات التى كانت تسبق المرحلة الأولى من الإصلاح المالى، وتضع المسئولية أمام واضع السياسة المالية أن يبدأ جدياً فى البدء فى المرحلة الثانية من الإصلاح التى تعتمد فى توجهاتها أساساً على الانطلاق من التثبت المالى إلى الإصلاح الهيكلى فى الأوضاع المالية فى موازنة الدولة .

ويقتضى ذلك الاهتمام بمحاور أساسية تركز على فاعلية الإنفاق العام ، وتطوير النظام الضريبى، وحسن إدارة الدين العام ، وإصلاح الهيئات الاقتصادية ، وكفاءة إدارة المخزون السلعى، وإصلاح النظام الجمركى، ونظام المعاشات والبدء فى إعداد موازنات الأداء والبرامج ... وهى كلها تحتاج إلى اهتمام بالغ ودراسات متأنية واتفاق بين العلماء المختصين بالشئون المالية العامة والذين يدركون عن وعى وإدراك طبيعة المجتمع وتقدير احتياجاته ، حتى يمكن صيانة إطار للإصلاح الهيكلى للسياسة المالية يحقق طموحات المستقبل فى النمو والرخاء والرفاهية لأفراد المجتمع بمختلف طوائفه ومستوياته.

فهرست الكتاب